

RECHTSFRAGEN DER AUFLÖSUNG UND NEUBILDUNG
KOMMUNALER SELBSTVERWALTUNGSKÖRPERSCHAFTEN
IN RHEINLAND-PFALZ

von

DIETER ECKERT

1967



Digitized by the Internet Archive
in 2026

RECHTSFRAGEN DER AUFLÖSUNG UND NEUBILDUNG
KOMMUNALER SELBSTVERWALTUNGSKÖRPERSCHAFTEN
IN RHEINLAND-PFALZ

Dissertation

vorgelegt der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät
der Johannes Gutenberg-Universität in Mainz

von

DIETER ECKERT

Assessor

MAINZ 1968

1. Berichterstatter: Prof. Dr. H. Armbruster

2. Berichterstatter: Prof. Dr. P. Schneider

Tag der mündlichen Prüfung: 22. Dezember 1967



Gesamtherstellung: Ditters Bürodienst Mainz

GLIEDERUNG

Seite

Abkürzungs- und Schrifttumsverzeichnis	
Einleitung	
§ 1 Schwächen der kommunalen Verwaltungsgliederung	1
§ 2 Anpassungen im vorhandenen Gefüge der kommunalen Selbstverwaltungs-körperschaften	5

1. Teil

Die rechtlichen Grundlagen für die Auflösung und Umbildung von Selbstverwaltungskörperschaften nach dem Selbstverwaltungsgesetz von Rheinland-Pfalz vom 25.9.1964	9
---	---

§ 3 Auflösung und Umbildung von Gemeinden nach § 10 GO	9
--	---

I. Gründe des öffentlichen Wohles	10
II. Einzelne Gründe	16
a) Stärkung der gemeindlichen Verwaltungskraft	16
b) Vereinfachung der Verwaltung	18
c) Förderung des Wohnungsbaus	20
d) Abwendung gesundheitlicher Schäden	21
e) Recht auf Arbeit	21
f) Versorgung mit lebenswichtigen Gütern	21
g) Schutz der Bevölkerung	22
h) Zusammenfassung	22
III. Einverständliche Auflösung und Neubildung von Gemeinden	23
a) Auflösung von Gemeinden	23
b) Neubildung von Gemeinden	25
IV. Auflösung und Neugründung von Gemeinden gegen den Willen einer beteiligten Gemeinde	26
V. Rechtsnatur der Auflösung und Neubildung	26
a) Der normensetzende Akt der Staatsgewalt	28
b) Der Verwaltungsakt	28
c) Die Mittelmeinung	28
d) Der Akt mit Doppelcharakter	29
VI. Rechtsmittel	31
a) Prozeßfähigkeit einer aufgelösten Gemeinde	32
b) Rechtsmittel gegen eine Gebietsänderung durch Gesetz	33

c) Rechtsmittel gegen eine Gebietsänderung durch Entscheidung der oberen Aufsichtsbehörde	35
VII. Wirkungen auf die Gemeindeverbandsgrenzen	36
§ 4 Neubildung und Auflösung von Ämtern nach § 3 AO	38
§ 5 Änderung des Kreisgebietes nach § 8 LKO	42
§ 6 Vereinbarkeit der Auflösung und Neubildung von Selbstverwaltungskörperschaften mit Art. 28 GG	43
§ 7 Vereinbarkeit mit der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18.5.1947	46
2. Teil	
Auflösung und Neubildung von Gemeinden, Ämtern und Landkreisen durch Gesetz nach § 10 Abs. 5 GO, § 3 Abs. 7 AO und § 8 LKO ...	47
§ 8 Gemeinden	47
I. Zuständigkeit des Landesgesetzgebers	47
II. Notwendiger Inhalt eines derartigen Gesetzes	48
a) Auflösung und Neubildung sowie Grenzfestlegung ...	48
b) Regelungen über Ortsrechte	50
c) Gemeindevertretung und Gemeindeverwaltung	52
d) Rechtsnachfolge, Vermögensauseinandersetzung und Inkrafttreten	53
III. Begründungen für die Auflösung und Neubildung in der Landesgesetzgebung unter Berücksichtigung der Eingemeindung	55
IV. Vereinbarkeit dieser Veränderungen mit Bestrebungen der Stärkung und Vereinfachung der Verwaltung sowie der Raumordnung	57
§ 9 Ämter	58
§ 10 Landkreise	59
I. Aufbau und Inhalt eines solchen Gesetzes	59
II. Neugliederung von Landkreisen nach dem Entwurf zu einem Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung und ihre Begründung	60
III. Kritische Anmerkungen	62

	Seite
3. Teil	
Der Beauftragte in der Landesgesetzgebung über die Auflösung und Neubildung von Gemeinden, Ämtern und Landkreisen	65
§ 11 Der Begriff des Beauftragten	65
§ 12 Bestellung des Beauftragten	68
§ 13 Seine Rechtsstellung	69
§ 14 Die kommissarische Verwaltung	72
§ 15 Beauftragter und Haftungsfragen	73
I. Haftung gegenüber Dritten	73
a) Haftung bei hoheitlichem Handeln	74
b) Haftung bei privatrechtlichem Handeln	74
c) Haftungskonkurrenz	76
II. Haftung der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft oder des Staates	77
III. Haftung des Beauftragten gegenüber der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft	78
a) Haftung wie ein verfassungsmäßiges Selbstverwaltungsorgan	78
b) Haftung wie ein Landesbeamter	79
§ 16 Unterschiede zu dem Beauftragten als Aufsichtsmittel nach dem Selbstverwaltungsgesetz	80
4. Teil	
Ergebnis der Arbeit	84

Abkürzungs- und Schrifttumsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
a.a.O.	am angegebenen Ort
Abs.	Absatz
a.E.	am Ende
a.F.	alte Fassung
Anm.	Anmerkung
AO	Amtsordnung (Rhld-Pf)
ÄÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung
BayVB1.	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH	Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichts- hofes, in: VerwRspr. 12, S.632-634
BayVGH BayVB1.	Derselbe, in: BayVB1. 1956, S.121-123
BayVGH DöV	Derselbe, in: DöV 1964, S.849-854
BBauG	Bundesbaugesetz vom 23.6.1960 (BGB1.I, S.341)
Bd.	Band
Becker, Entwicklung	Erich Becker, Entwicklung der deutschen Gemeinden und Gemeindeverbände im Hinblick auf die Gegenwart, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Pra- xis, hrsg. v. Hans Peters, 1.Bd., S.62-112, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1956
Becker, Rechts- u. Verwaltungsfragen	Erich Becker, Rechts- und Verwaltungsfragen der kommunalen Neugliederung (Gutachten), Saar- brücken 1965
Becker, Selbstver- waltung	Die Selbstverwaltung als verfassungsrechtliche Grund- lage der kommunalen Ordnung in Bund und Ländern, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsg. v. Hans Peters, 1.Bd., S.113-184, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1956
Becker, Kommunale Selbstverwaltung	Erich Becker, Kommunale Selbstverwaltung, in: Die Grundrechte, hrsg. v. Bettermann, August und Hans Carl Nipperdey, IV.Bd., 2.Halbbd., S.673-739, Berlin 1962
BGB1.I	Bundesgesetzblatt, Teil I
Begr.	Begründung

- Begr.z.LG Birkenheide, Lt.Rhld-Pf, II.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.344, S.987
Begründung der Regierungsvorlage eines Entwurfs zu einem Landesgesetz über die Bildung einer Gemeinde Birkenheide, Kreis Neustadt a.d.Weinstraße, Landtag Rheinland-Pfalz, II.Wahlperiode, Drucks. Abt. Nr.344, S.987.
- Begr.z.LG Bockenheim/Weinstr., Lt.Rhld-Pf, III.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.135, S.689
Begründung der Regierungsvorlage eines Entwurfs zu einem Landesgesetz über die Auflösung der Gemeinde Großbockenheim und Kleinbockenheim und über die Neubildung einer Gemeinde Bockenheim an der Weinstraße, Landtag Rheinland-Pfalz, III. Wahlperiode, Drucks.Abt.II, Nr.135, S.689.
- Begr.z.LG Dietersheim-Bingen, Lt.Rhld-Pf, IV.Wp., Drucks.Abt. II, Nr.145, S.867
Begründung der Regierungsvorlage eines Entwurfs zu einem Landesgesetz über die Eingemeindung der Gemeinde Dietersheim in die Stadt Bingen, Landtag Rheinland-Pfalz, IV.Wahlperiode, Drucks.Abt. II, Nr.145, S.867.
- Begr.z.LG Elchweiler-Schmießberg, Lt.Rhld-Pf, IV.Wp., Drucks. Abt.II, Nr.318, S.1775
Begründung der Regierungsvorlage eines Entwurfs zu einem Landesgesetz über die Auflösung der Gemeinde Elchweiler-Schmießberg und über die Bildung der Gemeinden Elchweiler und Schmießberg, Landtag Rheinland-Pfalz, IV.Wahlperiode, Drucks.Abt.II, Nr.318, S.1775.
- Begr.z.LG Ellenberg u.a., Lt.Rhld-Pf, II.Wp., Drucks.Abt. II, Nr.168, S.421
Begründung des Urantrages zu einem Landesgesetz über die Bildung der Landgemeinden Ellenberg, Gollenberg und Oberwörresbach, Landtag Rheinland-Pfalz, II.Wahlperiode, Drucks.Abt. II, Nr.168, S.421.
- Begr.z.LG Gutsbezirk Ahrbrück, Lt.Rhld-Pf, IV.Wp., Drucks.Abt. II, Nr.149, S.881
Begründung der Regierungsvorlage eines Entwurfs zu einem Landesgesetz über die Auflösung des Gutsbezirks Ahrbrück und seine kommunale Neugliederung, Landtag Rheinland-Pfalz, IV.Wahlperiode, Drucks. Abt.II, Nr.149, S.881.
- Begr.z.LG Heimbach-Weis, Lt.Rhld-Pf, IV.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.135, S.835
Begründung der Regierungsvorlage eines Entwurfs zu einem Landesgesetz über die Vereinigung der Gemeinden Heimbach und Weis, Landtag Rheinland-Pfalz, IV.Wahlperiode, Drucks.Abt. II, Nr.135, S.835.

- Begr.z.LG Höhrfröschchen, Lt.Rhld-Pf, III.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.354, S.1827
Begründung der Regierungsvorlage eines Entwurfs zu einem Landesgesetz über die Bildung einer selbständigen Gemeinde Höhrfröschchen und über eine Gemeindegrenzänderung zwischen den Gemeinden Fröschchen und Petersberg (Landkreis Pirmasens), Landtag Rheinland-Pfalz, III.Wahlperiode, Drucks.Abt.II, Nr.354, S.1827.
- Begr.z.LG Kautenbach, Lt.Rhld-Pf, IV.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.353, S.2057
Begründung der Regierungsvorlage eines Entwurfs zu einem Landesgesetz über die Bildung der Gemeinde Kautenbach, Landkreis Bernkastel, Landtag Rheinland-Pfalz, IV.Wahlperiode, Drucks.Abt.II, Nr.353, S.2057
- Begr.z.LG Laudesfeld u.a., Lt.Rhld-Pf, II.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.511, S.1455
Begründung der Regierungsvorlage eines Entwurfs zu einem Landesgesetz über die Auflösung der Gemeinden Laudesfeld und Winterscheid und über die Neubildung der Gemeinden Laudesfeld, Wischeid, Winterscheid und Mützenich, Landtag Rheinland-Pfalz, II.Wahlperiode, Drucks.Abt.II, Nr.511, S.1455.
- Begr.z.LG Merl-Bullay, Lt.Rhld-Pf, V.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.26, S.135
Begründung der Regierungsvorlage eines Entwurfs zu einem Landesgesetz über die Änderung der Gemeindegrenzen zwischen den Gemeinden Merl und Bullay, Landkreis Zell/Mosel, Landtag Rheinland-Pfalz, V.Wahlperiode, Drucks.Abt.II, Nr.26, S.135.
- Begr.z.LG Maxdorf, Lt.Rhld-Pf, II.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.353, S.1015
Begründung der Regierungsvorlage eines Entwurfs zu einem Landesgesetz über die Bildung einer Gemeinde Maxdorf, Kreis Frankenthal, Landtag Rheinland-Pfalz, II.Wahlperiode, Drucks.Abt.II, Nr.353, S.1015.
- Begr.z.LG Neuheilenbach, Lt.Rhld-Pf, IV.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.144, S.863
Begründung der Regierungsvorlage eines Entwurfs zu einem Landesgesetz über die Bildung einer Gemeinde Neuheilenbach, Landkreis Prüm, Landtag Rheinland-Pfalz, IV.Wahlperiode, Drucks.Abt.II, Nr.144, S.863.
- Begr.z.LG Petersberg, Lt.Rhld-Pf, II.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.768, S.2453
Begründung der Regierungsvorlage eines Entwurfs zu einem Landesgesetz über die Bildung einer selbständigen Gemeinde Petersberg, Landkreis Pirmasens, Landtag Rheinland-Pfalz, II.Wahlperiode, Drucks.Abt.II, Nr.768, S.2453.

Begr.z.LG Schnellbach, Lt.Rhld-Pf, III.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.187, S.935	Begründung der Regierungsvorlage eines Entwurfs zu einem Landesgesetz über die Bildung einer Gemein- de Schnellbach, Landkreis Simmern, Landtag Rheinland-Pfalz, III.Wahlperiode, Drucks.Abt.II, Nr.187, S.935.
Begr.z.LG Schönecken- Wetteldorf, Lt.Rhld-Pf, IV.Wp., Drucks.Abt. II, Nr.18, S.63	Begründung der Regierungsvorlage eines Entwurfs zu einem Landesgesetz über die Vereinigung der Ge- meinden Schönecken und Wetteldorf, Landkreis Prüm, Landtag Rheinland-Pfalz, IV.Wahlperiode, Drucks.Abt.II, Nr.18, S.63.
Begr.z.LG Stauf-Eisen- berg, Lt.Rhld-Pf, IV. Wp., Drucks.Abt.II, Nr.338, S.2013	Begründung der Regierungsvorlage eines Entwurfs zu einem Landesgesetz über die Eingemeindung der Ge- meinde Stauf in die Gemeinde Eisenberg/Pfalz, Landkreis Kirchheimbolanden, Landtag Rheinland- Pfalz, IV.Wahlperiode, Drucks.Abt.II, Nr.338, S.2013
Begr.z.LG Vierherren- born, Lt.Rhld-Pf, II. Wp., Drucks.Abt.II, Nr.790, S.2597	Begründung der Regierungsvorlage eines Entwurfs zu einem Landesgesetz über die Bildung einer selbstän- digen Gemeinde Vierherrenborn, Landkreis Saarburg, Landtag Rheinland-Pfalz, II.Wahlperiode, Drucks. Abt.II, Nr.790, S.2597.
Begr.z.LG Wissen u.a., Lt.Rhld-Pf, II.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.334, S.927	Begründung der Regierungsvorlage eines Entwurfs zu einem Landesgesetz über die Auflösung der Gemein- den Wissen rechts und Wissen links der Sieg und über die Neubildung der Gemeinden Wissen, Birken-Bru- chen, Nochen und Hövels, Landtag Rheinland-Pfalz, II.Wahlperiode, Drucks.Abt.II, Nr.334, S.927.
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivil- sachen, Bd.34, S.99-110.
Brschw.VGH	Entscheidung des Braunschweiger Verwaltungsgerichts- hofes, in: RuPrVB1. 1933, S.415-416.
BVerfG	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (1. 1952 f.)
BVerwG	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts, Bd.1, S.165-169.
BVerwG,DöV	Dasselbe in: DöV 1961, S.145 DöV 1964, S.346-347

BVerwG, NJW	Dasselbe in: NJW 1961, S.1323-1325.
Clasen	Heinrich Clasen, Eingemeindung ein Verwaltungs- oder Rechtssetzungsakt?, in: Staats- und Kommunal-Verwaltung 1965, S.334-335.
Deike	Ludwig Deike, Die ältere und die moderne Landgemeinde, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 1964, S.179-198.
Denkschrift über die Verwaltungsverein- fachung	Denkschrift der Landesregierung von Rheinland-Pfalz über die Verwaltungsvereinfachung (November 1964), in: Regierungsvorlage eines Entwurfs zu einem Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz, Landtag Rheinland-Pfalz, V. Wahlperiode, Drucks. Abt. II, Nr. 370, S. 2045-2144.
Diss.	Dissertation
DöV	Die öffentliche Verwaltung
Drucks. Abt.	Drucksachen-Abteilung
DVB1.	Deutsches Verwaltungsblatt
DVO AO	Landesverordnung zur Durchführung der Amtsordnung vom 3.12.1964 (GVBl., S.259).
Einl. ALR	Einleitung zum Allgemeinen Landrecht für die preußischen Staaten
Entw. LG. Verwaltungs- vereinfachung	Regierungsvorlage eines Entwurfs zu einem Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz, Landtag Rheinland-Pfalz, V. Wahlperiode, Drucks. Abt. II, Nr. 370, S. 2029-2044.
Erl.	Erläuterung
ESVGH	Entscheidungssammlung Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg - ESVGH - Bd. 9, S. 115-119.
Eyermann-Fröhler	Erich Eyermann, Ludwig Fröhler, Verwaltungsgerichtsordnung, 4. Aufl., München und Berlin 1965.
f.	folgende (Seiten)
Friedrichs	Karl Friedrichs, Kommissarische Amtsverwalter, in: VerwArch 39, S.170-188.
Forsthoff	Ernst Forsthoff, Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Bd. I, Allg. Teil, 9. Aufl., München u. Berlin 1966.

Gegenüberstellung SVG Rhld-Pf	Gegenüberstellung des Selbstverwaltungsgesetzes von Rheinland-Pfalz in der geltenden Fassung und der Regierungsvorlage - Drucks.II/27 -, Landtag Rheinland-Pfalz, V.Wahlperiode, Drucks.Abt.II, Nr.43, S.239 f.
Geiger	Willi Geiger, Gesetz über das Bundesverfassungsgericht, Berlin u. Frankfurt/M. 1952.
Gemeindeverzeichnis BRD	Amtliches Gemeindeverzeichnis für die Bundesrepublik Deutschland, Hrsg.: Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, Ausgabe 1961, Stuttgart, Mainz 1963.
Gemeindeverzeichnis Rhld-Pf	Amtliches Gemeindeverzeichnis von Rheinland-Pfalz, Hrsg.: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Bad Ems 1962.
GewO	Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.7.1900 (RGBI., S.871).
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.5.1949 (BGBl., S.1).
Giese-Schunck	Friedrich Giese, Egon Schunck, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 7.Aufl., Frankfurt/M. 1965.
Gierke	Otto Gierke, Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung, Berlin 1963 (Nachdruck der Ausgabe 1887).
GO	Gemeindeordnung (Rhld-Pf)
Göb, Industriegesellschaft	Rüdiger Göb, Auch die Industriegesellschaft braucht die Selbstverwaltung, in: Das Parlament 1965, Nr.3 vom 20.1.1965, S.1-2.
Göb, Verwaltungsstruktur	Rüdiger Göb, Verwaltungsstruktur und Raumordnung, in: Der Gemeindetag 1965, S.157-160.
Göb, J.	Josef Göb, Verfassungsrecht der Ämter und amtsangehöriger Gemeinden, in: Handbuch der kommunalen Wissenschaft und Praxis, hrsg. v. Hans Peters, 1.Bd., S.377-408, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1956.
Gönnenwein	Otto Gönnenwein, Gemeinderecht, Tübingen 1963.
Görg	Hubert Görg, Der Rechtsschutz im Eingemeindungsverfahren, in: DVBl.1966, S.329-334.

- Grabendorff-Arend Walter Grabendorff, Paul Arend, Beamten-gesetz von Rheinland-Pfalz, Siegburg 1962.
- Grothusen Gerd Grothusen, Der Staatskommissar für die Gemein-den als Staatsorgan, Göttingen 1935, Diss.
- GS Gesetzessammlung
- GVB1. Gesetz- und Verordnungsblatt
- Hess VGH, DöV Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes, in: DöV 1957, S.751-752.
- Hess VGH, JW Derselbe, in: JW 1932, S.3288-3289.
- HGO Hessische Gemeindeordnung
- Holtz-Kreutz- Schlegelberger Holtz-Kreutz-Schlegelberger, Das Preußische Was-sergesetz, 3.u.4.Aufl., Bd.I, Berlin, Köln 1955 (Nachdruck).
- Hölzl Josef Hölzl, Gemeindeordnung für den Freistaat Bay-ern, 3.Aufl., München 1960.
- Jellinek Walter Jellinek, Verwaltungsrecht, 3.Aufl., Bad Homburg v.d.H., Berlin, Zürich 1966 (Nachdruck d.3.Aufl., Berlin 1931).
- Jesch Dietrich Jesch, Unbestimmter Rechtsbegriff und Er-messen in rechtstheoretischer und verfassungsrechtli-cher Sicht, in: AöR 82, S.163-249.
- JW Juristische Wochenschrift
- KGJ Jahrbuch für Entscheidungen des Kammergerichts in Sachen der freiwilligen Gerichtsbarkeit, in Kosten-, Stempel- und Strafsachen (1. 1881 - 53. 1922).
- KG, RuPrVB1. Urteil des Kammergerichts, in: RuPrVB1.1930,S.488.
- Klöpper Rudolf Klöpper, Gemeindegröße und Verwaltungsauf-bau, in: Archiv für Kommunalwissenschaften 1964, S.292-300.
- Köttgen, Gemeinde-verfassungsgesetz Arnold Köttgen, Das preußische Gemeindeverfassungs-gesetz vom 15.Dezember 1933, in: VerwArch. 39, S.113-169.
- Köttgen, Wesen Arnold Köttgen, Wesen und Rechtsform der Gemein-den und Gemeindeverbände, in: Handbuch der kom-munalen Wissenschaft und Praxis, hrsg. v. Hans Pe-ters, 1.Bd., S.185-234, Berlin, Göttingen, Heidel-berg 1956.

Külz	Helmut R. Külz, Das "Wohl der Allgemeinheit" im Wasserhaushaltsgesetz, in: Festschrift zum 70. Geburtstag von Dr.jur. Paul Gieseke, S.187-224, Karlsruhe 1958.
Kunze-Schmid	Richard Kunze, Carl Schmid, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg, 2.Aufl., Stuttgart 1964.
KWG	Kommunalwahlgesetz in der Fassung vom 6.Juli 1960 (GVBl., S.181), zuletzt geändert durch Landesgesetz vom 4.11.1965 (GVBl., S.223).
LBG	Landesbeamten-gesetz, Beamten-gesetz von Rheinland-Pfalz vom 11.7.1962 (GVBl., S.223).
LG	Landesgesetz für Rheinland-Pfalz
LG Amt Daaden v. 22.12.1964, GVBl., S.167	Landesgesetz über die Ausgliederung der Gemeinde Herdorf aus dem Amte Daaden und die Eingemeindung der Gemeinden Dermbach und Sassenroth in die Gemeinde Herdorf, Kreis Altenkirchen vom 22.12.1954, GVBl.Rhld-Pf, S.167.
LG Badenborn-Esslingen v. 4.4.1967, GVBl., S.122	Landesgesetz über die Eingemeindung der Gemeinde Badenborn (Landkreis Bitburg) in die Gemeinde Esslingen (Landkreis Bitburg) vom 4.4.1967, GVBl., S.122.
LG Beifels-Oberweiler v. 4.4.1967, GVBl., S.121	Landesgesetz über die Eingemeindung der Gemeinde Beifels (Landkreis Bitburg) in die Gemeinde Oberweiler (Landkreis Bitburg) vom 4.4.1967, GVBl., S.121.
LG Birkenheide v. 18.9.1952, GVBl., S.139	Landesgesetz über die Bildung einer Gemeinde Birkenheide (Kreis Neustadt a.d.W.) vom 18.9.1952, GVBl.Rhld-Pf, S.139.
LG Bockenheim/Wstr. v. 11.7.1956 GVBl., S.87	Landesgesetz über die Auflösung der Gemeinden Großbockenheim und Kleinbockenheim und über die Neubildung einer Gemeinde Bockenheim an der Weinstraße vom 11.7.1956, GVBl.Rhld-Pf., S.87.
LG Dietersheim-Bingen v. 26.7.1960, GVBl., S.148	Landesgesetz über die Eingemeindung der Gemeinde Dietersheim in die Stadt Bingen vom 26.7.1960, GVBl.Rhld-Pf, S.148.
LG Elchweiler-Schmieß- berg v. 9.11.1961, GVBl., S.225	Landesgesetz über die Auflösung der Gemeinde Elchweiler-Schmießberg und über die Bildung der Gemeinden Elchweiler und Schmießberg vom 9.11.1961, GVBl.Rhld-Pf, S.225.

- LG Ellenberg u.a.
v. 22.4.1952,
GVBl., S.75
Landesgesetz über die Bildung der Gemeinden Ellenberg, Gollenberg und Oberwörresbach vom 22.4.1952, GVBl.Rhld-Pf, S.75.
- LG Fischbach-Ober-
raden v. 4.4.1967,
GVBl., S.119
Landesgesetz über die Vereinigung der Gemeinden Fischbach und Oberraden (Landkreis Bitburg) vom 4.4.1967, GVBl., S.119.
- LG Heimbach-Weis
v. 21.6.1960,
GVBl., S.113
Landesgesetz über die Vereinigung der Gemeinden Heimbach und Weis vom 21.6.1960, GVBl. Rhld-Pf, S.113.
- LG Höhrfröschen
v. 8.12.1958,
GVBl., S.211
Landesgesetz über die Bildung einer selbständigen Gemeinde Höhrfröschen und über eine Gemeindegrenz-
änderung zwischen den Gemeinden Fröschen und Pe-
tersberg (Landkreis Pirmasens) vom 8.12.1958, GVBl.
Rhld-Pf, S.211.
- LG Kautenbach
v. 6.4.1962,
GVBl., S.41
Landesgesetz über die Bildung der Gemeinde Kauten-
bach, Landkreis Bernkastel vom 6.4.1962, GVBl.
Rhld-Pf, S.41.
- LG Kewenig-
Niedersgegen
v. 4.4.1967,
GVBl., S.120
Landesgesetz über die Eingemeindung der Gemeinde
Kewenig (Landkreis Bitburg) in die Gemeinde Nie-
dersgegen (Landkreis Bitburg) vom 4.4.1967, GVBl.
Rhld-Pf, S.120.
- LG Laudesfeld u.a.
v. 12.5.1953,
GVBl., S.60
Landesgesetz über die Auflösung der Gemeinden Lau-
desfeld und Winterscheid und über die Neubildung
der Gemeinden Laudesfeld, Wischeid, Winterscheid
und Mützenich vom 12.5.1953, GVBl.Rhld-Pf, S.60.
- LG Maxdorf
v. 15.10.1952,
GVBl., S.153
Landesgesetz über die Bildung einer Gemeinde Max-
dorf, Kreis Frankenthal vom 15.10.1952, GVBl.
Rhld-Pf, S.153.
- LG Neuheilenbach
v. 26.7.1960,
GVBl., S.151
Landesgesetz über die Bildung einer Gemeinde Neu-
heilenbach, Landkreis Prüm vom 26.7.1960, GVBl.
Rhld-Pf, S.151.
- LG Petersberg
v. 8.11.1954,
GVBl., S.141
Landesgesetz über die Bildung einer selbständigen Ge-
meinde Petersberg, Landkreis Pirmasens vom 8.11.
1954, GVBl. Rhld-Pf, S.141.
- LG Schnellbach
v. 30.11.1956,
GVBl., S.149
Landesgesetz über die Bildung einer Gemeinde
Schnellbach, Landkreis Simmern vom 30.11.1956,
GVBl. Rhld-Pf, S.149.

- LG Schönecken-Wetteldorf v. 20.10.1959, GVB1., S.211 Landesgesetz über die Vereinigung der Gemeinden Schönecken und Wetteldorf, Landkreis Prüm vom 20.10.1959, GVB1.Rhld-Pf, S.211
- LG Staudenhof-Mauel v. 4.4.1967, GVB1., S.122 Landesgesetz über die Eingemeindung der Gemeinde Staudenhof (Landkreis Prüm) in die Gemeinde Mauel (Landkreis Prüm) vom 4.4.1967, GVB1., S.122.
- LG Stauf-Eisenberg v. 8.2.1962, GVB1., S.30 Landesgesetz über die Eingemeindung der Gemeinde Stauf in die Gemeinde Eisenberg/Pfalz, Landkreis Kirchheimbolanden vom 8.2.1962, GVB1.Rhld-Pf, S.30.
- LG Vierherrenborn v. 6.5.1954, GVB1., S.73 Landesgesetz über die Bildung einer selbständigen Gemeinde Vierherrenborn, Landkreis Saarburg vom 6.5.1954, GVB1.Rhld-Pf, S.73.
- LG Wissen u.a. v. 18.9.1952, GVB1., S.140 Landesgesetz über die Auflösung der Gemeinden Wissen links der Sieg und über die Neubildung der Gemeinden Wissen, Birken-Bruchen, Nochen und Hövels vom 18.9.1952, GVB1.Rhld-Pf, S.140.
- LG Lüneburg Urteil des Landgerichts Lüneburg, in: Der Stadte- tag 1951, S.83.
- LKO Landkreisordnung (Rhld-Pf)
- v.Mangoldt-Klein Bd.I Hermann von Mangoldt, Friedrich Klein, Das Bon- ner Grundgesetz, 2.Aufl., Bd.I, Berlin und Frank- furt/M. 1957.
- v.Mangoldt-Klein Bd.II Hermann von Mangoldt, Friedrich Klein, Das Bon- ner Grundgesetz, 2.Aufl., Bd.II, Berlin und Frank- furt/M. 1964
- Maunz, Staatsrecht Theodor Maunz, Deutsches Staatsrecht, 15.Aufl., München und Berlin 1966.
- Maunz-Dürig Theodor Maunz, Günter Dürig, Grundgesetz (Kom.) Bd.I (Art.1-69), München und Berlin 1966.
- Mayer Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, Bd.II, 3.Aufl., München und Leipzig 1924.
- Müller Georg Müller, Raumordnung in Bund, Ländern und Gemeinden, Mainz 1965.
- Muntzke-Schlempp Hans Muntzke, Hans Schlempp, Kommentar zur Hessischen Gemeindeordnung, Bad Homburg und Ber- lin 1954.

OVG Koblenz	Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Koblenz vom 21.4.1955 - 1 A 51/54 -, nicht veröffentlicht, zitiert bei: Salzmann-Schunck-Hofmann-Schrick, Erl.2 zu § 3 AO, S.470.
OVG Lüneburg, DVBl.	Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Lüneburg, in: DVBl.1959, S.861-862.
OVG Lüneburg, DöV	Dasselbe, in DöV 1963, S.150-152.
OVG Münster, DöV	Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Münster, in: DöV 1961, S.395, Nr.130.
OVG Münster, VerwRspr	Dasselbe in: VerwRspr 4, S.212-224.
Pagenkopf	Hans Pagenkopf, Einführung in die Kommunalwissenschaft, Münster 1959.
Palandt	Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 26.Aufl., München und Berlin 1967.
pr.EnteignG	Preußisches Enteignungsgesetz; Gesetz über die Enteignung von Grundeigentum vom 11.6.1874 (GS., S.221).
prOVG	Entscheidungen des Königlich Preußischen Oberverwaltungsgerichts, Bde.37, S.405-413; 48, S.21-27; 56, S.127-129.
PrOVG, RuPrVB1.	Entscheidung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts, in: RuPrVB1.1929, S.733.
RaumOrdG	Raumordnungsgesetz des Bundes vom 6.4.1965, BGBl.I, S.306.
RegVorl Badenborn v. 20.3.1964, Lt.Rhld-Pf, V.Wp., Drucks. Abt.II, Nr.167, S.973	Regierungsvorlage eines Entwurfs zu einem Landesgesetz über die Eingemeindung der Gemeinden Badenborn (Landkreis Bitburg) in die Gemeinde Esslingen (Landkreis Bitburg) vom 20.3.1964, Landtag Rheinland-Pfalz, V.Wahlperiode, Drucks. Abt.II, Nr.167, S.973.
RegVorl Beifels v. 20.3.1964, Lt.Rhld-Pf, V.Wp., Drucks. Abt.II, Nr.168, S.977	Regierungsvorlage eines Entwurfs zu einem Landesgesetz über die Eingemeindung der Gemeinde Beifels (Landkreis Bitburg) in die Gemeinde Oberweiler (Landkreis Bitburg) vom 20.3.1964, Landtag Rheinland-Pfalz, V.Wahlperiode, Drucks. Abt.II, Nr.168, S.977.

RegVorl Fischbach v. 20.3.1964, Lt.Rhld-Pf, V.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.170, S.985	Regierungsvorlage eines Entwurfs zu einem Landes- gesetz über die Vereinigung der Gemeinden Fisch- bach und Oberraden (Landkreis Bitburg) vom 20.3. 1964, Landtag Rheinland-Pfalz, V.Wahlperiode, Drucks.Abt.II, Nr.170, S.985.
RegVorl Kewenig v. 20.3.1964, Lt.Rhld-Pf, V.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.171, S.989	Regierungsvorlage eines Entwurfs zu einem Landes- gesetz über die Eingemeindung der Gemeinde Ke- wenig (Landkreis Bitburg) in die Gemeinde Nieders- gegen (Landkreis Bitburg) vom 20.3.1964, Landtag Rheinland-Pfalz, V.Wahlperiode, Drucks.Abt.II, Nr.171, S.989.
RegVorl Staudenhof v. 20.3.1964, Lt.Rhld-Pf, V.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.169, S.981	Regierungsvorlage eines Entwurfs zu einem Landes- gesetz über die Eingemeindung der Gemeinde Stau- denhof (Landkreis Prüm) in die Gemeinde Mauel (Landkreis Prüm) vom 20.3.1964, Landtag Rhein- land-Pfalz, V.Wahlperiode, Drucks.Abt.II, Nr. 169, S.981.
RgBl.I	Regierungsblatt, Teil I
RGZ	Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen, Bd.48, S.275-282; 68, S.213-221, 370-374; 78, S.325-330; 87, S.138, 284-289, Anhang 1-43 (40); 126, Anhang S.9-14; 155, S.257-292; 162, S.129-170.
rhld-pf	rheinland-pfälzisch
Rhld-Pf	Rheinland-Pfalz
rhld-pf, Verf.	Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18.5.1947 (VOBl., S.209)
Rittel	Karl Rittel, Selbstverwaltungsgesetz Rheinland- Pfalz, 2.Aufl., Mainz 1965.
RuPrVB1.	Reichsverwaltungsblatt und Preußisches Verwaltungs- blatt
S.	Seite
SächsOVG, RVB1.	Entscheidung des Sächsischen Obergerverwaltungsge- richts, in: RVB1. 1935, S.61-62.
Salzmann-Schunck- Hofmann-Schrick	Das Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz, Kommentar von Heinrich Salzmann, Egon Schunck, Walter Hofmann und Alfred Schrick, 3.Aufl., Siegburg 1965.

Schack	Friedrich Schack, der Rechtscharakter der Eingemeindung, in: DVBl. 1964, S. 902 f.
Schmitt	Carl Schmitt, Die Diktatur, 3. Aufl., Berlin 1964.
Schuster-Diehl	Wolfgang Schuster, Günter Diehl, Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz, Mainz-Gonsenheim 1965.
s.o.	siehe oben
Surén-Loschelder	Friedrich Karl Surén, Wilhelm Loschelder, Die Deutsche Gemeindeordnung, 2. Aufl., Bde. I und II, Berlin 1940.
SVG a.F.	Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz vom 27. 9. 1948 (GVBl., S. 335-348).
StatJB	Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1966, Hrsg.: Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Stuttgart und Mainz 1966.
StGH f.d.dt.Reich	Entscheidung des Staatsgerichtshofes für das deutsche Reich, in: RGZ 138, Anhang 1-43.
Stier-Somlo Eingemeindungsrecht	Fritz Stier-Somlo, Eingemeindungsrecht und preußisches Oberverwaltungsgericht, in: Verwaltungsrechtliche Abhandlungen, Festgabe zur Feier des fünfzigjährigen Bestehens des Preußischen Oberverwaltungsgerichts 1875-1925, S. 144-182, Berlin 1925.
Stier-Somlo Handbuch	Fritz Stier-Somlo, Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preußen, 2. Aufl., Mannheim, Berlin, Leipzig 1928.
Stier-Somlo Kommissar	Fritz Stier-Somlo, Kommissar und Kommissariate, in: Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, hrsg. v. Fritz Stier-Somlo und Alexander Elster, III. Bd., S. 631-633, Berlin und Leipzig 1928.
Stratmann	Alfred Stratmann, Die Staatsaufsicht über die Gemeinden nach der Deutschen Gemeindeordnung, Berlin 1937.
Strauß	Siegfried Strauß, Die Kommunalaufsicht über die Gemeinden, unter besonderer Berücksichtigung der neuen Aufsichtsmittel, Heidelberg 1957, Diss.
Tabl.	Tabelle
Thieme	Werner Thieme, Selbstverwaltungsgarantie und Gemeindegröße, in: DVBl. 1966, S. 325-328.

u.a.	und andere
Ule	Carl Hermann Ule, Zur Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe im Verwaltungsrecht, in: Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht; Gedächtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955.
Ule, Verwaltungsgerichtsbarkeit	Carl Hermann Ule, Verwaltungsgerichtsbarkeit, 2. Aufl., Köln, Berlin, München, Bonn 1962.
VerfGH NRW, DöV	Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes Nordrhein-Westfalen, in: DöV 1959, S.456-457.
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VerwRspr	Verwaltungsrechtsprechung in Deutschland, Sammlung oberstrichterlicher Entscheidungen aus dem Verfassungs- und Verwaltungsrecht (1. 1948 f.).
Verwaltungsvereinfachung - Gebot unserer Zeit	Verwaltungsvereinfachung - ein Gebot unserer Zeit, Stellungnahme zur Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz, Hrsg.: Landkreistag Rheinland-Pfalz, Mainz 1965.
Verwaltungsvereinfachung	Verwaltungsvereinfachung und kommunale Territorialreform, in: Der Landkreis 1965, S.371 f.
VGH Rhpf, AS	Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes Rheinland-Pfalz, in: Amtliche Sammlung von Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz und Saarland, Bd.8, S.224-230, 230-241.
vgl.	vergleiche
VOBl.	Verordnungsblatt
Wagener	Frido Wagener, Möglichkeiten einer Neuordnung der Verwaltung ländlicher Gebiete, in Loccumer Protokolle 1965, Nr.11, "Das Schicksal der kleinen Gemeinde", Tagung vom 12. bis 15.5.1965.
WassG	Wassergesetz, Preußen, vom 7.4.1913 (GS., S.53)
Weber, Eigentum	Werner Weber, Eigentum und Enteignung, in: Die Grundrechte, hrsg. v. Neumann, Nipperdey, Scheu-ner, Bd.2, S.381-399, Berlin 1954.

Weber, Struktur	Werner Weber, Entspricht die gegenwärtige Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Empfehlen sich gesetzgeberische Maßnahmen der Länder und des Bundes? Welchen Inhalt sollen sie haben? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, in: Verhandlungen des fünfundvierzigsten Deutschen Juristentages Karlsruhe 1964, Bd. I (Gutachten), Teil 5, München und Berlin 1964.
Weber, Verwaltungsgliederung	Werner Weber, Verwaltungsgliederung und Raumordnung, in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung, S. 2207-2227, Hannover 1966.
WHG	Wasserhaushaltsgesetz, Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts vom 27. 7. 1957 (BGBl. I, S. 1110).
Witzel	Gustav Witzel, Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts, 5. Aufl., Berlin und Frankfurt/M. 1964.
Wolff	Hans J. Wolff, Verwaltungsrecht I, 6. Aufl., München und Berlin 1965.
Wolters	August Wolters, Die Hebung der Verwaltungskraft der Gemeinden, in: Staats-Zeitung, Staatsanzeiger für Rheinland-Pfalz 1965, Nr. 27 vom 4. 7. 1965, S. 6, Fortsetzung Nr. 28 v. 11. 7. 1965, S. 6 u.
Wp.	Wahlperiode
z.	zu
z.B.	zum Beispiel
Zimniok	Klaus Zimniok, Die rechtliche Konzeption des ersten Gesetzes zur Änderung von Vorschriften des Kommunalrechts, in: BayVBl. 1957, S. 14-17.
Zuhorn-Hoppe	Karl Zuhorn, Werner Hoppe, Gemeinde-Verfassung, 2. Aufl., Siegburg 1962.

EINLEITUNG

§ 1 Schwächen der kommunalen Verwaltungsgliederung

Rechtsfragen der Auflösung und Neubildung kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften haben in den vergangenen Jahren in allen Ländern der Bundesrepublik Deutschland und in besonderem Maße in Rheinland-Pfalz immer größere Bedeutung erlangt.

Von den 24 444 Gemeinden des Bundesgebietes hatten am 30.6.1965 841 (= 3,4%) weniger als 100, 2 620 (= 10,7%) weniger als 200 und 16 834 (= 68,9%) weniger als 1000 Einwohner. Auf das Land Rheinland-Pfalz entfielen 1965 insgesamt 2 920 Gemeinden. Davon hatten 183 (= 6,3%) weniger als 100 und 397 (= 13,2%) weniger als 200 Einwohner. Die Einwohnerzahl von 2 265 Gemeinden (= 77,5%) lag unter 1 000 (1).

Rheinland-Pfalz hat somit mehr kleine und kleinste Gemeinden als die anderen Bundesländer im Durchschnitt. Mit 183 Gemeinden unter 100 Einwohnern liegt es sogar nach Niedersachsen mit 227 Gemeinden unter 100 Einwohnern an zweiter Stelle (2).

Für die kleinen und kleinsten Gemeinden bedeutet die Wahrnehmung der Gemeindeaufgaben, so wie sie das Selbstverwaltungsgesetz vorsieht, und der vom Staat übertragenen Pflichtaufgaben eine stetig drückender werdende Last, die in den meisten Fällen nicht nur aus finanziellen Gründen über ihre Kräfte geht. Die Hauptsache liegt in der ständigen Erweiterung des gemeindlichen Aufgabenkreises, besonders durch Pflichtaufgaben, die bereits einsetzte, als in den "Land" gemeinden die agrarischen Verhältnisse vergangener Jahrhunderte sich wesentlich veränderten und die ländlichen Gemeinden mehr und mehr an dem Fortschritt der Zivilisation mit all ihren Folgen teilnahmen. Die dadurch angestiegenen sozialen Anforderungen und der allgemeine Strukturwandel der Verwaltung von der rein hoheitlich anordnenden Tätigkeit zur Daseinsvorsorge brachten den kleineren und kleinsten Gemeinden eine Fülle neuer Aufgaben.

Darüber hinaus haben die derzeitige natürliche Bevölkerungszunahme, zwei verlorene Kriege und deren Folgeerscheinungen, besonders der große Evaku-

(1) StatJb 1966, S.36 (Tabl.7).

(2) a.a.O.

ierten- und Flüchtlingszuzug, gerade den Landgemeinden einen erheblichen Aufgabenzuwachs für die Gemeindeverwaltung gebracht (1).

Zu denken ist vor allem an die zahlreichen Industrieansiedlungen und die rege Bau- und Siedlungstätigkeit in den ländlichen Gemeinden. Diese Entwicklung bewirkte, daß die oft noch ehrenamtlich wahrgenommene Gemeindeverwaltung gerade der aufstrebenden Gemeinden in vielen Fällen nicht mehr ausreichte, um ihre Verwaltungsfunktion sachgemäß erfüllen zu können.

Die Folge dieser immer mehr zunehmenden Aufgabenflut ist, daß den kleinen Gemeinden, soweit freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten im Rahmen der Daseinsvorsorge zu erfüllen sind, die Finanzkraft, und soweit Auftragsangelegenheiten anstehen, die entsprechenden Fachkräfte, d.h. die Verwaltungskraft, fehlen. Auch ist für sie die Anschaffung von technischen Hilfsmitteln, wie Buchungsmaschinen etc., nicht rentabel, so daß sie auf technische Rationalisierungsmaßnahmen weitgehend verzichten müssen.

In Kenntnis dieser Schwäche hat der Gesetzgeber bei der Neufassung des Selbstverwaltungsgesetzes für Rheinland-Pfalz die Anwendbarkeit der Amtsverfassung auf das gesamte Landesgebiet ausgedehnt (§ 1 Abs.1 AO), wonach kreisangehörige Gemeinden sich zu einem Amt zusammenschließen können (2).

Da der Zusammenschluß zu Ämtern jedoch auf Freiwilligkeit beruht, ist ihre Wirksamkeit stark eingeschränkt (3). Es sind dadurch so unterschiedlich große Ämter entstanden, daß von einer einheitlichen Amtsverwaltung kaum noch gesprochen werden kann.

In Rheinland-Pfalz bestehen zur Zeit 132 Ämter (4), die ausschließlich in den Regierungsbezirken Koblenz und Trier eingerichtet sind. Davon entfallen auf Koblenz 79 und auf Trier 53 (5). Die Größe ihrer Verwaltungsbereiche variiert zwischen 3 Gemeinden mit einer Gebietsfläche von 22,24 qkm sowie einer Wohnbevölkerung von 4 868 (6) und 33 Gemeinden mit einer Gebietsfläche von 108,80 qkm und einer Wohnbevölkerung von 44 817 (7). Damit weist

(1) Göb, J., S.377 f.

(2) Bis zur Novelle 1954 beschränkte sich die Anwendbarkeit der Amtsordnung auf die Regierungsbezirke Koblenz und Trier. Vgl. Salzmann-Schunck-Hofmann-Schrick, Erl. 2 a.E. zu § 1 AO, S.464.

(3) § 1 Abs.2 AO.

(4) Vgl. Gemeindeverzeichnis BRD, S.10, Tabl.1.

(5) a.a.O.

(6) Gemeindeverzeichnis BRD, S.44, Tabl.2 (Amt Rhens).

(7) a.a.O., S.48, Tabl.2 (Amt Waxweiler); Gemeindeverzeichnis Rhld-Pf., S.14, Allg.Übersicht.

auch die Finanz- und Verwaltungskraft der Ämter ebensolche Unterschiede auf wie die der Gemeinden. Den kleinen Ämtern fehlt die zum ordnungsgemäßen Aufgabenvollzug erforderliche Finanz- und, was gerade dem Sinn und Zweck der Einrichtung besonders widerspricht, auch die notwendige Verwaltungskraft. Ein kleines Amt mit nur wenigen schwachen Gemeinden ist keinesfalls fähig, seine Verwaltung mit den notwendigen Fachkräften und einer wirtschaftlich arbeitenden technischen Ausrüstung zu versehen.

Das gleiche gilt auch für die Landkreise in Rheinland-Pfalz. Unter den insgesamt 39 Kreisen (1) befinden sich solche mit 9 Gemeinden, einer Fläche von 111,55 qkm sowie einer Bevölkerung von 34 883 und solche mit 151 Gemeinden, einer Fläche von 775,20 qkm sowie einer Bevölkerung von 54 753 (2). Somit weisen ihre finanzielle und verwaltungsmäßige Leistungsfähigkeit die ähnlichen Unterschiede auf wie die der Ämter und Gemeinden.

Diese Ausführungen zeigen, daß eine große Zahl von Gemeinden, einige Ämter und Landkreise durch kommunalpolitische Schwäche gekennzeichnet sind. Diese Mängel haften jedoch nicht der Organisation der Kommunalverwaltung an, sondern beruhen im wesentlichen auf der zu kleinen räumlichen Abgrenzung und der geringen Bevölkerungszahl.

Nicht zu vergessen ist aber auch der Fall, in dem Gemeinden ihren Verpflichtungen nicht gerecht werden können, weil ihr Strahlungsbereich sich über ihre räumlichen Grenzen erstreckt. Das ist bei stark gewachsenen Städten der Fall (3). Ihr natürlicher Siedlungsraum hat sich oftmals auf Nachbargemeinden ausgedehnt, so daß die Stadtgrenzen das Siedlungsgebiet nicht mehr fassen. Ein solches einheitliches Siedlungsgebiet, das rechtlich in mehrere Gemeinden aufgeteilt ist, muß jedoch einheitlich verwaltet werden.

Diese nur knapp angedeuteten Gegebenheiten verdeutlichen, daß eine Anpassung der territorialen Verwaltungsgliederung an die Gegenwartsaufgaben dringendes Gebot geworden ist. Zur Stärkung der kommunalen Verwaltungskraft und zur Vereinfachung der Verwaltung müssen kommunale Selbstverwaltungskörperschaften aufgelöst und neugebildet werden. In erster Linie sind Zwerg- und Kleinstgemeinden, aber auch Ämter und Landkreise, deren Zuschnitt zu klein ist, zu beseitigen. Es müssen Gemeinwesen gebildet werden, die kommunalpolitisch, -wirtschaftlich und organisatorisch den Gegenwartsaufgaben

(1) Gemeindeverzeichnis BRD, S.10, Tabl.1, Rheinland-Pfalz.

(2) Gemeindeverzeichnis Rhld-Pf., S.11, Tabl.1.

(3) Müller, S.73.

und, soweit sie vorausschaubar sind, auch den Zukunftsaufgaben gewachsen sind.

Die gleiche Forderung muß auch aus Gründen der Raumordnung gestellt werden. Dieser Zusammenhang ergibt sich daraus, daß die Aufgaben der Raumordnung mit denen der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften auf das engste verknüpft sind. Der Grund dafür liegt in der Tatsache, daß die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften raumgemeinschaftliche Aktionskörper mit universeller Aufgabenzuweisung sind und von dort her notwendig mit den ebenfalls raumbezogenen und in diesem Rahmen ähnlich universellen Zielsetzungen der Raumpolitik in Berührung geraten (1). Es handelt sich dabei um eine unmittelbare Wechselbeziehung, bei der die Kommunen einmal Gegenstand staatlicher Raumordnungspolitik und zum anderen Träger eigener Raumordnungsverantwortung sind. Dies wurde zum ersten Mal mit dem Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes vom 23. Juni 1960 (2) deutlich. Dieses Gesetz vertraut den Gemeinden die Bauleitplanung (§ 2 Abs. 1 BBauG) und damit die dichteste Form raumordnender Disposition an.

Welche Bedeutung der Forderung nach einer kommunalen Neuordnung zukommt, zeigt auch die Tatsache, daß der Landesgesetzgeber sich seit 1952 immer wieder mit diesem Problem befassen mußte. Seit dieser Zeit hat er insgesamt 22 Gesetze erlassen, kraft deren Gemeinden aufgelöst und neugebildet wurden (3).

Von diesen Gesetzen haben

4 die Auflösung einer Gemeinde und die Bildung mehrerer Gemeinden aus dem Gemeindegebiet der untergegangenen (4),

10 die Zusammenlegung oder Eingemeindung von Gemeinden (5) und

(1) Weber, Struktur, S. 7.

(2) BGBl. I, S. 341.

(3) Vgl. GVBl. Rhld.-Pf. 1952, S. 75, 139, 140, 153; 1953, S. 60; 1954, S. 73, 141; 1956, S. 87, 149; 1958, S. 211; 1959, S. 211; 1960, S. 113, 148, 151; 1961, S. 225; 1962, S. 30, 41; 1967, S. 119, 120, 121, 122; Gesetze, die nur Grenzänderungen zum Inhalt haben, werden nicht berücksichtigt.

(4) Vgl. LG Ellenberg u. a. v. 22. 4. 1952, GVBl., S. 75; LG Wissen u. a. v. 18. 9. 1952, GVBl., S. 140; LG Laudesfeld, u. a. v. 12. 5. 1953, GVBl., S. 60; LG Elchweiler-Schmißberg v. 9. 11. 1961, GVBl., S. 225.

(5) Vgl. LG Bockenheim/Weinstr. v. 11. 7. 1956, GVBl., S. 87; LG Schönecken-Wetteldorf v. 20. 10. 1959, GVBl., S. 211; LG Heimbach-Weis v. 21. 6. 1960, GVBl., S. 113; LG Dietersheim-Bingen v. 26. 7. 1960,

8 die Neubildung von Gemeinden durch Zusammenlegung ausgegliederter Gemeindegrundstücke unter Aufrechterhaltung der Rechtspersönlichkeit der abgebenden Gemeinden (1)

zum Inhalt.

Diese Bemühungen zeigen eindringlich, wie wichtig und dringlich die Anpassung der rheinland-pfälzischen Kommunalstruktur an die Gegenwartsaufgaben ist.

§ 2 Anpassungen im vorhandenen Gefüge der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften

Die bisher angestellten Betrachtungen haben gezeigt, daß viele Gemeinden, einige Ämter und Landkreise durch kommunalpolitische Schwäche gekennzeichnet sind. Fragt man, wie diese Schwäche unter den Gesichtspunkten der Stärkung der Verwaltungskraft, der Verwaltungsvereinfachung und der Raumordnung behoben werden kann, so denkt man zuerst an ein umfassendes Eingreifen des Gesetzgebers. Bevor aber nach dem Gesetzgeber gerufen wird, sollte geprüft werden, ob nicht das zur Zeit gültige System der Selbstverwaltung eine ausreichende Verbesserung des Kommunalgefüges erlaubt. Erst wenn die darin gegebenen Möglichkeiten erschöpft sind, ohne daß die gezeigten Mängel beseitigt worden sind, ist ein Eingreifen des Gesetzgebers in Betracht zu ziehen.

In diesem Zusammenhang erscheint es notwendig, auf die Folgen eines gesetzlichen Eingriffs in das gegebene System kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften hinzuweisen. Zum Beispiel gehen viele Bundes- und Landes-

GVBl., S.148; LG Stauff-Eisenberg v. 8.2.1962, GVBl., S.30; LG Fischbach-Oberraden v. 4.4.1967, GVBl., S.119; LG Kewenig-Niedersgegen v. 4.4.1967, GVBl., S.120; LG Beifels-Oberweiler v. 4.4.1967, GVBl., S.121; LG Badenborn-Eßlingen v. 4.4.1967, GVBl., S.122; LG Staudenhof-Mauel v. 4.4.1967, GVBl., S.122.

- (1) Vgl. LG Birkenheide v. 18.9.1952, GVBl., S.139; LG Maxdorf v.15.10.1952, GVBl., S.153; LG Vierherrenborn v. 6.5.1954, GVBl., S.73; LG Petersberg v. 8.11.1954, GVBl., S.141; LG Schnellbach v. 30.11.1956, GVBl., S.149; LG Höhrfröschen v. 8.12.1958, GVBl., S.211; LG Neuheilenbach v. 26.7.1960, GVBl., S.151; LG Kautenbach v. 6.4.1962, GVBl., S.41.

gesetze von der Gliederung in Gemeinden, Ämter und Landkreise aus. Ihre Durchführung würde sehr erschwert, wenn man die bisherige Gliederung der Kommunen etwa durch neue Typen erweiterte (1).

Wie schon gezeigt wurde (2), gewährleistet das durch das Selbstverwaltungsgesetz gegebene System eine gute und allen Anforderungen genügende Verwaltung. Voraussetzung dazu ist, daß die Gemeinden, Ämter und Landkreise einen solchen Zuschnitt haben, daß sie die ihnen übertragenen Aufgaben durchführen und ihrer kommunalpolitischen Verantwortung gerecht werden können (3).

Bei dem Versuch, einen Weg für eine bessere Verwaltungsgliederung in Rheinland-Pfalz zu finden, bei dem die Möglichkeit besteht, die geschichtlichen Gegebenheiten, die örtliche Verbundenheit der Einwohner und eine bestandsfähige Verwaltungsorganisation in Einklang zu bringen, bieten sich folgende Lösungsmöglichkeiten an:

1. Läßt die Kleinräumigkeit einer Gemeindegliederung es nicht zu, daß einzelne von einer Gemeinde zu erwartende administrative und leistende Funktionen erfüllt werden, so kommen die Verlagerung auf den Landkreis und, soweit dies wegen der Ortsbezogenheit der Aufgaben nicht möglich ist, die Verlagerung auf einen anderen Aufgabenträger in Betracht. Hierfür sieht die Amtsordnung die Einrichtung des Amtes vor. Die Amtsverfassung ist jedoch nur wirkungsvoll, wenn das Amt groß genug ist, um gemeinschaftliche Aufgaben tragen zu können, aber auch nicht so groß, daß ein Zusammenwirken im Amt für die gemeinschaftliche Erledigung von Aufgaben kaum mehr durchführbar ist.

Es ist wesentlich einfacher, Gemeinden in einem Amt zusammenzufassen als sie zusammenzulegen. Die Amtsverfassung führt aber nur dann zum Erfolg, wenn die Gemeinden die ihnen obliegenden Aufgaben im wesentlichen erfüllen können. Das setzt voraus, daß die Gemeinden groß genug sind und das Amt nur einige großräumigere Aufgaben wahrnimmt.

Andernfalls kann von einer gesunden und kommunalpolitisch wünschenswerten Amtsverfassung nicht mehr die Rede sein (4).

Diese Lösung ist auch da nicht anwendbar, wo Gemeindegebiete so ineinander verwachsen sind, daß nur noch durch einheitliches Planen und Handeln für die

(1) Weber, Struktur, S.42.

(2) s.o., § 1, S.3.

(3) Weber, Struktur, S.43.

(4) Weber, Struktur, S.44; so auch Klöpper, S.292 f.

Einwohner ausreichende Verwaltungsleistungen erbracht werden können. Hier hilft nur die Eingemeindung oder die Zusammenlegung (1).

2. In vielen Fällen kann nur die Auflösung von Gemeindegebieten und die Neubildung von Großgemeinden Abhilfe schaffen (2).

3. Nur dort, wo die Gemeindestruktur in Ordnung ist und die Verwaltungsverhältnisse im großen ganzen eine Veränderung nicht erfordern, können überörtlich wahrzunehmende Aufgaben mit den Mitteln der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit, also durch Vereinbarung, Zweckverbände, Verträge etc. erledigt werden (3).

4. Die Amtsverfassung muß auf das ganze Land ausgedehnt werden. Eine Reihe bis jetzt amtsfreie Gemeinden sind in Ämtern zusammenzufassen. Andererseits müssen in einzelnen Fällen amtsangehörige Gemeinden, die nach Größe und Leistungsfähigkeit ihrem Amt entwachsen sind, ausgegrenzt werden. Wo die Ämter nicht nur sehr ungleichmäßig verbreitet, sondern auch nach Zahl der Gemeinden und Einwohner sehr unterschiedlich sind, ist durch Auflösung und Zusammenlegung ihre Leistungsfähigkeit zu erhöhen (4).

5. Es bleibt das Problem der Landkreise, die in viel zu engen Grenzen erstart sind. Die einfachste Abhilfe bietet hier die Verringerung ihrer Zahl durch Zusammenlegung und Neuaufgliederung (5), wie sie der Versuch der Landesregierung zur Verwaltungsvereinfachung vorsieht (6). Danach sollen 8 Landkreise aufgelöst, 2 neugebildet und in anderen Fällen Änderungen in der Abgrenzung vorgenommen werden. Dieser Entwurf ist sehr begrüßenswert. Es muß jedoch bedauert werden, daß in ihm eine territoriale Reform der Gemeinden und Ämter ausdrücklich ausgelassen worden ist.

Die vorstehenden Lösungsvorschläge sind nicht in allen Fällen geeignet, die aufgezeigten Schwierigkeiten der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft

(1) a.a.O.

(2) a.a.O.; Becker, Rechts- und Verwaltungsfragen, S.139.

(3) Vgl. auch die Stellungnahme von Göb, Verwaltungsstruktur, S.157 f.

(4) So auch Becker, Rechts- und Verwaltungsfragen, S.141 f.

(5) So auch Weber, Struktur, S.47.

(6) Entw. LG Verwaltungsvereinfachung, Lt. Rhld-Pf (V.Wp.), Drucks. Abt.II, Nr.370.

ten zu beseitigen. Jede Veränderung der Kommunalstruktur erfordert eine genaue Untersuchung der Besonderheiten der örtlichen Gegebenheiten. Die Vorschläge können darum nur als grundsätzliche Empfehlungen angesehen werden. Abweichungen können im Einzelfall durchaus erforderlich sein. Mit dem zur Zeit bestehenden System der Selbstverwaltung kann aber die kommunalpolitische Schwäche vieler kleiner Gemeinden, einzelner Ämter und Landkreise behoben werden. Dies kann durch Auflösung und Neubildung kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften mit den Mitteln erreicht werden, die das Selbstverwaltungsgesetz bietet.

Aufgabe dieser Arbeit ist es, die rechtlichen Grundlagen für die Auflösung und Neubildung von Selbstverwaltungskörperschaften in Rheinland-Pfalz anhand der zur Zeit gültigen Rechtsordnung aufzuzeigen.

Besondere Kapitel werden sich mit den einzelnen Rechtsfragen der Auflösung und Neugründung von Gemeinden, Ämtern und Landkreisen durch Gesetz befassen. Dabei werden Bestrebungen zur Verwaltungsvereinfachung und damit im Zusammenhang stehende Neugestaltungsprobleme besonders berücksichtigt.

Daran anschließend werden in einem gesonderten Kapitel Rechtsfragen zur Bedeutung und Stellung des Beauftragten in der Landesgesetzgebung von Rheinland-Pfalz über die Auflösung und Neubildung von kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften erörtert.

1. TEIL

DIE RECHTLICHEN GRUNDLAGEN FÜR DIE AUFLÖSUNG UND UMBILDUNG VON SELBSTVERWALTUNGSKÖRPERSCHAFTEN NACH DEM SELBSTVERWALTUNGSGESETZ VON RHEINLAND-PFALZ VOM 25.9.1964

§ 3 Auflösung und Umbildung von Gemeinden nach § 10 GO

Die Gemeinden sind, was § 1 GO ausdrücklich bestimmt, Gebietskörperschaften. Eine Gemeinde ohne eigenes Gemeindegebiet kann es daher nicht geben (1). Nach § 9 Abs. 1 Satz 2 GO soll grundsätzlich jedes Grundstück einer Gemeinde angehören. Das Gemeindegebiet ist darum die Summe aller gemeindezugehörigen Grundstücke.

Das so beschriebene Gemeindegebiet ist jedoch nicht unveränderlich. Die Vorschrift des § 10 Abs. 1 GO gestattet, daß "aus Gründen des öffentlichen Wohles Gemeindegrenzen geändert, Gemeinden aufgelöst und neue Gemeinden gebildet werden" können.

Die Gemeindeordnung erlaubt damit folgende Gebietsänderungen:

1) Verschiebung von Gemarkungsgrenzen durch "Umgemeindung" (2). Dabei handelt es sich um die Verschiebung von Gemeindegrenzen durch Aufnahme oder Abgabe bewohnter oder unbewohnter gemeindezugehöriger oder gemeindefreier Grundstücke (§ 9 Abs. 1 Satz 3 GO).

2) Auflösung einer Gemeinde.

Das Gemeindegebiet wird als Ganzes einer anderen Gemeinde oder in Teilen verschiedenen anderen Gemeinden in der Weise zugeteilt, daß die Gemeinde, der zugeteilt wird, als solche verbleibt (3).

3) Neubildung von Gemeinden.

Dies kann in mehreren Formen vor sich gehen:

- a) Mehrere Gemeinden werden als Ganze zu einer neuen zusammengeschlossen.
- b) Teile von Gemeinden werden für sich oder mit einer anderen Gemeinde zu einer neuen Gemeinde zusammengefügt.
- c) Teile eines Gemeindegebietes werden ausgegliedert und zu einer neuen Gemeinde zusammengeschlossen.
- d) Aus bisher gemeindefreien Grundstücken wird eine neue Gemeinde geschaffen (4).

(1) Gönnerwein, S. 74.

(2) a. a. O., S. 77; Schuster-Diehl, Erl. II zu § 10 GO.

(3) Zuhorn-Hoppe, S. 126.

(4) ebd.

Die Aufnahme der Möglichkeit in das Selbstverwaltungsgesetz, die Gemeindestruktur in so vielfältiger Weise ändern zu können, ist das Ergebnis langjähriger Bemühungen, das Problem der Vereinfachung und Verbilligung unter gleichzeitiger Hebung des Wirkungsgrades der Verwaltung und der Leistungsfähigkeit der Gemeinden zu lösen.

Nach § 2 Abs.1 GO ist es Aufgabe der Gemeinde, das Wohl ihrer Einwohner zu fördern. Zu diesem Zweck kann die einzelne Gemeinde jede öffentliche Aufgabe übernehmen, soweit diese nicht ausdrücklich durch gesetzliche Vorschrift einer anderen Stelle zugewiesen wird. Diese Aufgabe kann die Gemeinde nur erfüllen, wenn ihr Gebiet so bemessen ist, daß die örtliche Verbundenheit der Einwohner gewahrt und die Leistungsfähigkeit zur Erfüllung der Aufgaben gesichert ist. Soweit das nicht der Fall ist, gibt § 10 Abs.1 GO die Möglichkeit, Gebietsänderungen vorzunehmen. Da es sich bei diesen Maßnahmen, besonders im Falle der Auflösung einer Gemeinde, um den schwerstwiegenden Eingriff in die Selbstverwaltung handelt, müssen Gründe des öffentlichen Wohles vorliegen. Die Vorschrift des § 10 Abs.1 GO stellt deshalb als obersten Grundsatz die Maßgeblichkeit des öffentlichen Wohles für Gemeindegebietsänderungen fest und entzieht damit diese Frage der subjektiven Sphäre der Interessenten. Gebietsänderungen aus anderen Gründen sind daher ausgeschlossen. Wenn also die Änderung von Gemeindegrenzen, die Auflösung und die Neubildung von Gemeinden ausschließlich von Gründen des öffentlichen Wohles abhängig gemacht werden, so ist damit der Weg für eine territoriale Neugliederung der Gemeinden an sich geebnet.

I. Gründe des öffentlichen Wohles

Die Frage, wann Gründe des öffentlichen Wohles eine Gebietsänderung gestatten oder erforderlich machen, setzt eine Klärung des Begriffs "öffentliches Wohl" voraus. Bei flüchtiger Betrachtung scheint es sich dabei um einen der gemeinverständlichen Grundbegriffe zu handeln, die einer Auslegung oder Deutung weder fähig noch bedürftig sind. Indessen knüpfen sich daran eine Reihe von Meinungsverschiedenheiten.

1. In einer ganzen Reihe von Gesetzesvorschriften (1) werden die Begriffe

(1) Vgl. Art.14 Abs.2 und 3 GG; § 75, Einl. ALR; §§ 22, 51 GewO; §§ 4 Abs.2 Satz 3, 6, 8 Abs.3, 12 Abs.1, 15 Abs.4, 18, 19 WHG; §§ 24 Abs.2, 31 Abs.2, 87 Abs.1 BBauG; § 1 pr. EnteignG; § 10 Abs.1 GO; § 3 Abs.3 AO.

"öffentlichen Wohl", "Wohl der Allgemeinheit", "Gemeinwohl" und "öffentliches Interesse" verwendet.

Es fragt sich daher, ob alle diese Ausdrücke die gleiche Bedeutung haben. Die Begriffe "öffentlich" und "allgemein" werden gleichbedeutend verwendet. Mit allgemein wird alles das bezeichnet, was über das Einzelne hinausgeht und die Öffentlichkeit als Ganzes betrifft. Entsprechend ist alles öffentlich, was über den Privatbereich des einzelnen hinausgeht und die Allgemeinheit insgesamt angeht (1). Es kann also von der Gleichbedeutung dieser Begriffe ausgegangen werden.

Es bleibt zu untersuchen, ob und welche Unterschiede zwischen "öffentlichem" oder "allgemeinem Wohl" und "öffentlichem" oder "allgemeinem Interesse" bestehen.

Beide Begriffe werden verschiedentlich ohne Unterscheidung angewandt (2). Andere Autoren unterscheiden jedoch scharf zwischen öffentlichem Interesse und öffentlichem Wohl.

Danach ist der Begriff des öffentlichen Wohles der engere und strengere, weil er verlange, daß das öffentliche Wohl, das Allgemeinwohl, beteiligt oder gefördert werden solle. Er unterscheide sich vom öffentlichen Interesse vor allem dadurch, daß ihm jener - dem Begriff "Interesse" immer anhaftende - konkrete und materielle (wirtschaftliche oder auch politisch-materielle) Zusammenhang fehle, das öffentliche Wohl vielmehr von einer höheren Warte auch immaterielle Güter (z.B. Gerechtigkeit und inneren Frieden) in Betracht ziehe. Der Begriff des öffentlichen Interesses sei weitergehend und allgemeiner; denn es habe jedes berechnete Interesse der Allgemeinheit im Auge (3). Diese Ansicht vertritt auch der Badische Staatsgerichtshof, indem er ausführt: "Das Allgemeinwohl ist nicht jedes 'öffentliche Interesse', das nach den Nützlichkeits- und Zweckmäßigkeitserwägungen staatlicher Stellen zur Wahrnehmung staatlicher oder sonstiger öffentlicher Belange bestimmt wird, es hat nicht allein die öffentliche Wohlfahrt und die Macht des Staates zum Inhalt, sondern auch die Wahrung der Gerechtigkeit und des inneren Friedens" (4).

(1) Vgl. dazu Külz, S.196.

(2) So Weber, Eigentum, S.383 und v.Mangoldt-Klein, Bd.I, Anm.VII 6 zu Art.14, S.445.

(3) Holtz-Kreutz-Schlegelberger, Bd.I, Anm.20 zu § 19 WassG, S.162; Külz, S.197.

(4) VerwRspr 2, S.416.

Diese Unterscheidung ist schon aus sprachlichen Gründen gerechtfertigt. Der Begriff des öffentlichen Interesses stammt aus der Wirtschaftssprache und bezeichnet hauptsächlich wirtschaftliche Erwägungen.

Auch das "öffentliche Wohl" hat vielfach wirtschaftliche Bezugspunkte. Es soll möglichst vielen Mitgliedern der Gemeinschaft ein möglichst großer Nutzen zukommen und gesichert sowie Schaden von ihnen abgewendet werden. Darüber hinaus können aber unabhängig oder gegen diese Interessen Umstände dem öffentlichen Wohl dienen, die rein ideeller Natur sind. So kann z.B. die Erhaltung eines bestimmten Landschaftsbildes entgegen wirtschaftlicher Zweckmäßigkeit aus Gründen besonderer, unersetzlicher Gefühlswerte für die Allgemeinheit dem öffentlichen Wohl entsprechen (1).

Danach ist der Begriff des "öffentlichen Wohls" Wolff (2) folgend zu beschreiben als "das aus vielen besonderen, privaten und öffentlichen Einzel- und Teilinteressen abgeleitete, möglicherweise aber auch im Widerstreit zu ihnen bestehende wahre Gemeininteresse".

2. Da das öffentliche Wohl das aus vielen Einzel- und Teilinteressen abgeleitete wahre Gemeininteresse darstellt, ist es voller Gegensätze und Spannungen, die nach Ausgleich drängen. Daraus ergeben sich zwei wesentliche Folgerungen.

Wenn in einem Gesetz vom öffentlichen Wohl die Rede ist, sind im Einzelfall Abwägungen der Gesichtspunkte des öffentlichen Wohls gegen Einzel- und Teilinteressen nicht überflüssig geworden. Nicht schon ein geringes Überwiegen des - vielleicht weit entfernten - öffentlichen Wohles kann entscheidend sein. Es bedarf vielmehr einer Abwägung, die eingehend begründet werden muß; denn andernfalls ist die Anführung des öffentlichen Wohles nichtssagend und überflüssig, weil nahezu jede öffentliche Maßnahme ihm dienen soll.

Daraus folgt, daß das "öffentliche Wohl" zu den unbestimmten Rechtsbegriffen gehört (3). Das Wesen der unbestimmten Rechtsbegriffe liegt darin, daß sie die Verwaltung nicht eindeutig binden, ihr vielmehr einen "Beurteilungsspielraum" (4) in der Entscheidung lassen. Damit soll nicht gesagt werden,

(1) Vgl. Külz, S.198.

(2) Wolff, S.137.

(3) Zum Begriff vgl. näher Wolff, S.146; Jesch, S.163 f. und das dort zitierte Schrifttum.

(4) Wolff, S.148. "Sein Inhalt bestimmt nur diesen Bereich, nicht aber die

daß sie sich jeder Feststellung entziehen. Die Verwaltungsbehörden sind an den durch den unbestimmten Rechtsbegriff gekennzeichneten "Typus-Bereich" (1) gebunden. Die Grenzen des unbestimmten Rechtsbegriffs lassen sich daher eindeutig bestimmen, sein Inhalt hängt aber weitgehend von Wertvorstellungen ab, die eine verschiedenartige Beurteilung der Sachlage möglich erscheinen lassen (2).

Es kommt natürlich vor, daß der unbestimmte Rechtsbegriff sich im Laufe einer langjährigen Rechtsprechung zu einem bestimmten entwickelt und ihm dann nur noch ein eindeutiger Sinn beigelegt werden kann. Eine solche Entwicklung kann jedoch nur eintreten, wenn es sich um einen häufig angewandten Begriff handelt. Dies trifft für das "öffentliche Wohl" nicht zu, da sich die Gerichte mit diesem Begriff in nicht sehr großem Maße befaßt haben. Er konnte auch deshalb keine derartige Ausprägung erfahren, weil er so dehnbar ist, daß wohl seine Grenzen, aber nur schwer sein Inhalt im einzelnen festgelegt werden kann.

Der Ansicht von Külz (3), der das "öffentliche Wohl" als reinen Ermessensbegriff ansieht, kann nicht gefolgt werden. Nach seiner Meinung gelte es bei einer Entscheidung, ob Gründe des öffentlichen Wohles vorliegen, nicht die einzige, jeweils im Einzelfall allein richtige oder vorstellbare Entscheidung zu finden, sondern unter verschiedenen, an sich denkbaren die im Einzelfall verhältnismäßig beste zum Wohle der Allgemeinheit zu suchen. Dabei könne das, was für das Allgemeinwohl erforderlich ist, je nach der Betrachtungsweise des Entscheidenden unterschiedlich ausfallen. Wenn Külz daraus den Schluß zieht, das öffentliche Wohl sei ein Ermessensbegriff, so verkennt er, daß unbestimmte Rechtsbegriffe verschiedener Art sein können. Insbesondere verkennt er, daß die Anwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs einen Beurteilungsspielraum innerhalb der zum Typus gehörenden Sachverhalte läßt, so daß die Verwaltung lediglich an den durch den unbestimmten Begriff umrissenen Typus-Bereich gebunden ist (4).

Handelt es sich bei dem Begriff des öffentlichen Wohles also um einen unbe-

Gegenstände dieses Bereiches." - A.A. BVerwGE 2, S.295 und 324; Jellinek, S.32/33. Zur Problematik vgl. Ule, S.309 ff.

- (1) a.a.O.
- (2) Wolff, S.148.
- (3) Külz, S.201.
- (4) Wolff, S.147/148.

stimmten Rechtsbegriff, so kann das Verwaltungsgericht seine Anwendung durch die Verwaltung nur daraufhin prüfen, ob der logische und inhaltliche Spielraum des Begriffs "öffentliches Wohl" nicht verkannt, seine Auslegung also richtig, und ob seine Anwendung im konkreten Fall seitens der Verwaltungsbehörde durch den Sachverhalt und verständige Erwägungen gerechtfertigt, ob sie vertretbar ist, d.h. ob der konkrete Sachverhalt dem Sinnbereich des gesetzlichen Typus unterfällt (1).

3. Ausgehend von der Begriffsbestimmung von Wolff (2) lassen sich drei Interessengruppen, die bei der Anwendung des unbestimmten Begriffs "öffentliches Wohl" kollidieren können, feststellen. Es können gegenüberstehen

- a) private Interessen untereinander,
- b) private mit öffentlichen Interessen,
- c) öffentliche Interessen untereinander.

In jedem dieser drei Fälle ergeben sich für die Anwendung des Begriffs "öffentliches Wohl" und für den Beurteilungsspielraum Besonderheiten.

Im ersten Fall wird das öffentliche Wohl meist nicht berührt. Die Gemeinschaft überläßt die Austragung privater Streitigkeiten den Beteiligten.

Der zweite Fall verlangt zur Ermittlung des öffentlichen Wohls eine Abwägung zwischen den privaten und den öffentlichen Interessen. Dabei ist zu beachten, daß der einzelne, wenn er ungestört in seiner ihm zustehenden Rechtsstellung belassen wird, mit der Verfolgung seiner Interessen auch der Allgemeinheit dient. Zudem bestehen Staat und Gemeinschaft nicht um ihrer selbst willen. Sie haben dem Besten aller zu dienen. Darum verlangt eine Entscheidung über das Vorliegen oder Fehlen des öffentlichen Wohls die Abwägung aller für den Einzelfall bedeutsamen Gesichtspunkte. Überwiegende öffentliche Interessen erfordern jedoch das Zurücktreten der privaten und umgekehrt müssen öffentliche bei Übergewicht privater zurückweichen.

Auch der dritte Fall erfordert zur Ermittlung des öffentlichen Wohls eine Abwägung der widerstreitenden öffentlichen Interessen. Im einzelnen ist zwischen zwei Fallgruppen zu unterscheiden. Nach dem Aufbau unseres Staates ist eine Kollision öffentlicher Interessen auf gleicher Ebene des staatlichen Aufbaus denkbar. Ein solcher Widerstreit kann aber auch auf verschiedenen Ebenen des staatlichen Aufbaus bestehen.

(1) Wolff, S.149.

(2) Wolff, S.137; s.o. S. 12.

In beiden Fallgruppen müssen alle Interessen ermittelt und gegeneinander abgewogen werden. Auch hier kommt es immer auf die Umstände des Einzelfalles, die größere Bedeutung, die größere Unmittelbarkeit etwaiger Nachteile und dergleichen an.

Betrachtet man das öffentliche Wohl losgelöst von einem bestimmten Rechtsgebiet, so ist dieser Begriff so vage, daß ihm kein praktisch greifbarer Inhalt zukommt. Erst im Zusammenhang mit einer Gesetzesmaterie gewinnt er Leben und wird einer brauchbaren Auslegung zugänglich.

Die Vorschrift des § 10 Abs.1 GO enthält den Begriff des öffentlichen Wohles in der Weise, daß gemeindliche Gebietsänderungen Gründe des öffentlichen Wohles zur Voraussetzung haben. Die Normierung dieser Voraussetzung ist aus rechtsstaatlichen Gründen erforderlich, denn die Gemeinden haben ein Recht zu wissen, unter welchen Voraussetzungen in ihren Gebietsbestand eingegriffen werden darf (1). Ein voraussetzungsloser Eingriff in die Rechtssphäre einer Person ist in einem Rechtsstaat, der nur auf Grund gesetzter Normen tätig werden will, nicht denkbar. Inhalt und Ausmaß des Eingriffs müssen hinreichend klar umschrieben sein (2).

Für die gemeindlichen Gebietsänderungen ist dies durch die Verwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs "Gründe des öffentlichen Wohles" (3) hinreichend geschehen. Dem Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit wie auch dem der Rechtssicherheit wird nämlich auch dann ausreichend Rechnung getragen, wenn der Gesetzgeber die Voraussetzungen für den Eingriff in den Rechtskreis einer Person mit einem unbestimmten Rechtsbegriff umschreibt (4), zumal wenn die Lebensvorgänge, die der Tatbestand erfassen soll, sich wegen ihrer Vielfältigkeit einer eindeutigen gesetzlichen Regelung entziehen.

Es stellt sich nun die Frage, ob der in § 10 Abs.1 GO enthaltene Begriff "öffentliches Wohl" ebenfalls nur allgemeine und keine besonderen öffentlichen Interessen beinhaltet.

Welches Interesse gemeint ist, richtet sich nach dem Sachgebiet, auf das es

(1) Vgl. Hölzl, Anm.4 b zu Art.7, S.25.

(2) Zimniok, S.15; Wolff, S.144.

(3) So Salzmann-Schunck-Hofmann-Schrick, Erl. 2 zu § 10 GO, S.113, unter Verweisung auf Giese-Schunck, Erl. 3 zu Art.72 GG; Rittel, Anm.2 zu § 13 GO, S.19; Muntzke-Schlempp, Erl.II zu § 16 HGO, S.362.

(4) So Zimniok, S.15.

sich bezieht und nach dem Zusammenhang, in dem es steht (1). Der Wortlaut des § 10 GO schließt weder das eine noch das andere aus. Aus dem Zusammenhang lassen sich aber Anhaltspunkte gewinnen.

Da jede Gemeindegebietsänderung, ob im Einverständnis der Gemeindebürger oder gegen deren Willen durch Gesetz, nur aus Gründen des öffentlichen Wohles erfolgen darf, können nur allgemeine öffentliche Interessen maßgebend sein (2). Besondere öffentliche Interessen, die nur lokale Bedeutung haben, werden daher vom öffentlichen Wohl nicht umfaßt. Das bedeutet, daß das öffentliche Wohl letztlich von den Belangen der gesamten Einwohnerschaft in allen von der Grenzänderung betroffenen Gebieten bestimmt wird und darüber hinaus auch von übergeordneten Gesichtspunkten der Allgemeinheit des Gesamtstaates. Allein maßgebend sind weder die Interessen der abgebenden noch nur der aufnehmenden Gemeinden (3).

II. Einzelne Gründe

a) Die Stärkung der gemeindlichen Verwaltungskraft

Art. 28 Abs. 2 GG in Verbindung mit den Art. 49, 50 der Verfassung von Rheinland-Pfalz bezeugen das große Interesse des Staates an einer lebenskräftigen Selbstverwaltung (4). Eine solche ist aber nur denkbar, wenn die Gemeinden eine so große Verwaltungs- und Finanzkraft haben, daß ihnen die eigenverantwortliche Lösung von Aufgaben möglich ist. Die Bedeutung der Selbstverwaltung für das gute Funktionieren der Demokratie zwingt den Gesetzgeber, auch kommunalpolitische Fragen zu berücksichtigen, so daß eine optimale Lösung der Selbstverwaltungsaufgaben gewährleistet wird. Deshalb hat er den gemeindlichen Wirkungskreis sachlich universal gestaltet. Das bedeutet, daß die Gemeinden nicht nur eine begrenzte Anzahl einzelner Sonderaufgaben auf bestimmten Verwaltungsgebieten, sondern grundsätzlich alle Aufgaben, die die Wohlfahrt der Gemeinde oder die materiellen Interessen sowie die geistige Entwicklung ihrer Glieder fördern, zu erfüllen haben (5).

(1) Wolff, S. 137.

(2) Salzmann-Schunck-Hofmann-Schrick, Erl. 2 zu § 10 GO, S. 113.

(3) Muntzke-Schlemp, Erl. II zu § 16 HGO, S. 362.

(4) So auch die 2. Anweisung des Innenministers vom 25. 2. 1928 zur Ausführung des Gesetzes vom 27. 12. 1927, auszugsweise wiedergegeben in RGZ 126, Anhang, S. 9/10.

(5) Vgl. Pagenkopf, S. 81 f.

Daneben kann der Staat den Gemeinden Aufgaben übertragen, zu deren Erfüllung sie dann verpflichtet sind (1).

Dieser Aufgabenbereich setzt aber das Bestehen von Gemeinden voraus, die nach Finanz- und Verwaltungskraft diesen Verpflichtungen gewachsen sind.

Das stößt bei einer großen Zahl von Gemeinden in Rheinland-Pfalz auf Schwierigkeiten, weil sie zu klein sind. Für sie bedeutet die Wahrnehmung der Gemeindeaufgaben, so wie sie das Selbstverwaltungsgesetz vorsieht, und der vom Staat übertragenen Pflichtaufgaben eine stetig drückender werdende Last, die in den meisten Fällen nicht nur aus finanziellen Gründen über ihre Kräfte geht. Soweit freiwillige Selbstverwaltungsangelegenheiten im Rahmen der Daseinsvorsorge zu erfüllen sind, reicht die Finanzkraft nicht aus, und soweit Auftragsangelegenheiten anstehen, fehlen die Fachkräfte, d.h. die Verwaltungskraft.

Dies wird besonders deutlich, wenn man die Leistungsfähigkeit von Landgemeinden mit 100 bis 500 Einwohnern betrachtet, die von ehrenamtlichen Bürgermeistern verwaltet werden. Allein die Fülle und Vielfältigkeit der Auftragsangelegenheiten kann ein ehrenamtlicher Bürgermeister, der regelmäßig kein Verwaltungsfachmann ist, nicht bewältigen. Gehören doch beispielsweise zu seinen Aufgaben die gesamte Tätigkeit des Standesbeamten (§ 51 PersStG), die Ausschreibung und Zustellung von Lohnsteuerkarten (§ 7 LStDV i.d.F.v.18.9.1962, BGBl.I, S.622), die Tätigkeit der Ortsgerichte, des Versicherungsamtes, die örtlichen Polizeiaufgaben, die Durchführung von Aufgaben des überörtlichen Sozialhilfeträgers und die Durchführung aller Wahlen (2).

Aber auch die Wahrnehmung von Selbstverwaltungsangelegenheiten ist für ihn kaum durchführbar. Diese Pflichten erfordern gleichfalls sehr erhebliche Fachkenntnisse auf dem Gebiet der Verwaltung, die ein Laie sich nur unter Schwierigkeiten und großem Zeitaufwand erwerben kann. Darüber hinaus scheitern z.B. die Verlegung einer Kanalisation, der Ausbau von Ortsstraßen, die Errichtung von Schulen und Sportplätzen auch deshalb, weil den Gemeinden das nötige Geld fehlt. Das eigene Steueraufkommen ist in solchen Ge-

(1) Vgl. §§ 2, 3 GO; Art.49 Abs.4 rhpf Verf.; diese Verfassungsvorschrift enthält die Besonderheit, daß staatliche Aufgaben durch Gesetz und Verordnung übertragen werden können (Übertragung durch Gesetz im materiellen Sinne).

(2) Vgl. den Katalog von Auftragsangelegenheiten bei Schuster-Diehl, Erl.IV 2 zu § 2 GO.

meinden, in denen Industriebetriebe fehlen, meist derart gering, daß solche Maßnahmen zu einer unerträglichen Schuldenlast führen müssen.

Zwar ist die Zahl der zu bearbeitenden Vorgänge geringer, aber der Schwierigkeitsgrad unterscheidet sich nicht von dem einer großen Gemeinde mit hauptamtlichen Fachkräften.

Schließen solche kommunalen Verhältnisse in einer Kleinst- oder sogenannten Zwerggemeinde eine gedeihliche Entwicklung aus und ist insbesondere diese Gemeinde gänzlich von staatlicher Hilfe abhängig, so sind Gründe des öffentlichen Wohles für eine Gebietsänderung als vorliegend zu erachten.

Kann diese Störungsquelle im Bereich einer lebensfähigen Selbstverwaltungskörperschaft durch die Bildung von Zweckverbänden beseitigt werden, wird man die Voraussetzung für eine Gebietsänderung verneinen müssen, da die Gemeindegebietsänderung als schwerster Eingriff in die Selbstverwaltung nur dort vorgenommen werden darf, wo andere Mittel zur Abhilfe nicht mehr ausreichen.

In befriedigender Weise kann das Problem der Kleinst- oder Zwerggemeinden, das infolge der rasch zunehmenden wirtschaftlichen und soziologischen Strukturveränderungen heute immer größer wird, nur in der Form gelöst werden, daß Raumordnungspläne geschaffen werden, die eine gesunde Entwicklung der Selbstverwaltung für die Zukunft garantieren.

b) Vereinfachung der Verwaltung

Die Betrachtung der kommunalen Situation in Rheinland-Pfalz ergibt, daß eine große Zahl von Gemeinden durch kommunalpolitische Schwäche gekennzeichnet sind.

Ausgehend von diesen Gegebenheiten ist es gerechtfertigt zu fragen, ob Gesichtspunkte der kommunalen Verwaltungsvereinfachung die Voraussetzung "Gründe des öffentlichen Wohles" erfüllen.

Eine Verwaltungsvereinfachung muß immer dort angestrebt werden, wo der Anspruch des Bürgers auf eine leistungsfähige, kostensparende und zugleich möglichst ortsnahe Verwaltung nicht erfüllt wird. Diese Forderung ist sowohl im Bereich der organisatorischen als auch der territorialen Maßnahmen zu beachten (1). Betrachtet man die kommunale Gliederung, wie sie zur Zeit besteht, unter diesem Gesichtspunkt, so zeigt sich, daß sie in einigen Punk-

(1) Verwaltungsvereinfachung, S.371.

ten dieser Forderung nicht mehr gerecht wird.

Die Mängel, wie sie im einzelnen auftreten, haften nicht der Organisation der Kommunalverwaltung an, sondern beruhen im wesentlichen auf der räumlichen Abgrenzung und der Bevölkerungszahl. Bei zu kleinem Gemeindegebiet und zu geringer Bevölkerungsdichte fehlen den Gemeinwesen sowohl die finanzielle als auch die personelle Verwaltungskraft für die ihnen in unserer Zeit gestellten Aufgaben. Zu kleine Gemeinden sind daher weder leistungsfähig noch kostensparend.

Ihren Verpflichtungen können aber auch jene Gemeinden nicht gerecht werden, deren Strahlungsbereich sich über ihre derzeitigen räumlichen Grenzen erstreckt. Das ist bei stark gewachsenen Städten der Fall (1). Ihr "natürlicher" Siedlungsraum hat sich oftmals auf Nachbargemeinden ausgedehnt, so daß die Stadtgrenzen das Siedlungsgebiet nicht mehr fassen. Ein solches einheitliches Siedlungsgebiet, das rechtlich in mehrere Gemeinden aufgeteilt ist, muß jedoch einheitlich verwaltet werden.

Ein typisches Beispiel hierfür ist die Eingemeindung der Gemeinde Dietersheim in die Stadt Bingen (2). Auf Grund der räumlichen Nachbarschaft beider Gemeinwesen und ihrer engen Verflechtung in kultureller, wirtschaftlicher und verkehrsmäßiger Hinsicht und wegen der natürlichen Entwicklung zu einem einheitlichen Gemeinwesen sind die bestehenden Verwaltungsgrenzen beseitigt worden. Von besonderer Bedeutung war dabei die Tatsache, daß die Bebauung im Raume der Gemarkungsgrenze zwischen Bingen und Dietersheim über die Verwaltungsgrenze hinausgegangen war und daß die Stadt Bingen kein Gelände mehr besaß, das für weiträumige Planungen zur Bebauung verfügbar war. Demgegenüber besaß Dietersheim ausreichend Baugelände, das im Hinblick auf einen Zusammenschluß mit Bingen bereits erschlossen war (3).

Aus den angeführten Tatsachen ergibt sich, daß eine Gebietsänderung von Gründen des öffentlichen Wohles getragen wird, wenn dadurch eine bessere und einfachere Verwaltungsorganisation für die betroffenen Gemeinden erreicht werden kann. Besonders im zweiten Fall handelt es sich um eine organische kommunale Entwicklung, die zwar in erster Linie lokale Interessen berührt, die aber auch dem öffentlichen Gemeinwohl dient.

(1) Müller, S.73.

(2) LG Dietersheim-Bingen v. 26.7.1960, GVBl., S.148.

(3) Begr.z.LG Dietersheim-Bingen, Lt. Rhld-Pf., IV.Wp., Drucks. Abt.II, Nr.145, S.868.

c) Die Förderung des Wohnungsbaus

Eine weitere Konkretisierung des Begriffs "öffentliches Wohl" läßt sich finden, wenn die von den Gemeinden zu erledigenden eigenen Aufgaben im einzelnen untersucht werden. Denn das öffentliche Wohl ist nicht zuletzt davon abhängig, welche Bedeutung die Gemeindeaufgaben im Rahmen der Staatsobliegenheiten haben.

Eine der vordringlichsten Aufgaben ist der Wohnungsbau (1). Die Gründung und Entfaltung der Familie und damit ein organisches Wachstum der Bevölkerung hängt von dem vorhandenen Wohnraum ab. Der in den Art. 23-26 rhpf Verf. ausgesprochene Schutz der Familie verlangt daher vom Staat und den Gemeinden (2) auch eine Förderung des Wohnungsbaus. Die Erstellung von Wohngebäuden setzt aber voraus, daß geeignetes Baugelände vorhanden ist. Fehlt einer Gemeinde der entsprechende Siedlungsraum, so kann sie ihre Aufgabe oft nur erfüllen, wenn sie Teile einer anderen Gemeinde eingliedert, da der Grund und Boden nicht beliebig vermehrbar ist.

Zwar können die Bürger einer Gemeinde oder diese selbst auf dem Gebiet einer Nachbargemeinde Häuser bauen, aber die Schwierigkeiten werden offensichtlich, wenn man fragt, wer die kommunalen Einrichtungen erbaut (Schulen, Kindergärten, Straßen, Parkplätze, Kanalisation, Licht-, Gas-, Wasserleitungen, Verkehrsverbindungen). Meist ist die Wohnsitzgemeinde nicht daran interessiert und oft auch nicht fähig, die hohen Kosten für die genannten Anlagen aufzubringen. Die andere Gemeinde kann aber auf dem fremden Gemeindegebiet nicht tätig werden, so daß als einziger Ausweg die Eingemeindung sich anbietet.

Auch im Interesse der Selbstverwaltung ist es zweckdienlich, solche Randgebiete der Gemeinde anzugliedern, zu der die Bewohner kulturelle und verkehrsmäßige Beziehungen haben, da sie regelmäßig für die Probleme dieser Gemeinde Anteilnahme zeigen werden. Allerdings setzt eine solche Eingemeindung voraus, daß der Restgemeinde noch genügend Siedlungsgelände verbleibt (3).

-
- (1) In § 2 Nr. 2 und 3 RaumOrdG wird u. a. die Verbesserung der Wohnverhältnisse als Grundsatz der Raumordnung genannt.
 - (2) Art. 24 rhpf Verf.
 - (3) Aus diesen Gründen erfolgte die Grenzänderung zwischen den Gemeinden Merl und Bullay, Landkreis Zell/Mosel, Begr. z. LG Merl-Bullay, Lt.Rhld-Pf, V.Wp., Drucks. Abt. II, Nr. 26, S. 135.

d) Die Abwendung von Gesundheitsschäden

Eine Gebietsänderung kann ferner im öffentlichen Wohl liegen, wenn eine Gemeinde zwar noch ausreichenden Siedlungsraum besitzt, auf diesem sich aber bereits Industriebetriebe niedergelassen haben und durch die Gemengelage von Wohnsiedlungen und Gewerbebetrieben Gesundheitsschäden bei den Bewohnern auftreten können. Denn der Schutz der Bürger vor gesundheitlichen Schäden gehört mit zu den vornehmsten Aufgaben des Staates (1).

e) Das Recht auf Arbeit

Der heutige Staat hat den verfassungsmäßigen Auftrag, die Verwirklichung des Gemeinwohls zu fördern (2). Die Folge davon ist, daß die Verwaltung sich immer mehr zur Leistungsverwaltung entwickelt hat (3). Die Gemeinden als die untersten Zellen des Staates können sich diesen Aufgaben nicht entziehen. Der Bürger kann daher vom Staat und den Gemeinden eine entsprechende Gestaltung des Wirtschaftslebens erwarten (4), damit er eine seinen Fähigkeiten entsprechende Tätigkeit ausüben kann. Die Gemeinden sind an dieser Aufgabe des Staates insofern beteiligt, als sie die Ansiedlung von Gewerbe- oder Industriebetrieben durch Bereitstellung von Gelände und Stundung der Gewerbesteuer begünstigen können. Steht einer Gemeinde beispielsweise kein geeignetes Industriegelände zur Verfügung, so kann eine Gebietsänderung, etwa eine Eingemeindung, in Frage kommen, um die Niederlassung von Industriebetrieben zu ermöglichen. Dies wäre besonders dann in Betracht zu ziehen, wenn es sich dabei hauptsächlich um eine Arbeitersiedlung handelt, deren Bewohner mehrstündige Wege zu ihren Arbeitsplätzen zurücklegen müssen. Es ist naheliegend, daß diesen Pendlern eine aktive Teilnahme am Gemeindeleben nicht möglich ist.

f) Die Versorgung mit lebenswichtigen Gütern

Eine Gebietsänderung oder Eingemeindung kann ferner in Frage kommen, um die Versorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Gütern (z.B. Elektrizität, Gas, Kohle, Erdöl, Wasser) sicherzustellen. Ein solcher Fall wäre dann gegeben, wenn eine im Tal liegende Gemeinde den Bau einer Talsperre, die der Trinkwasserversorgung dienen soll, unmöglich macht. Gründe des öffentli-

(1) Vgl. Art. 1 Abs. 2 rhpf Verf.

(2) Vgl. Art. 1 Abs. 2 rhpf Verf.

(3) So Forsthoff, S. 341 f.

(4) Vgl. Art. 51 Abs. 2 rhpf Verf.

chen Wohles würden hier die Auflösung dieser Gemeinde erfordern.

g) Der Schutz der Bevölkerung

Der durch die wachsende Motorisierung ständig zunehmende Verkehr und die damit - infolge unzureichender Straßen - verbundene hohe Gefährdung der Bevölkerung erfordert in verstärktem Maße den Bau und Ausbau von Straßen und Autobahnen. Diese Bauvorhaben können in vielen Fällen nur durchgeführt werden, wenn in den Bestand eines Gemeindegebiets eingegriffen wird, um eine den Anforderungen des modernen Verkehrs gewachsene Straße oder Autobahn bauen zu können. Es kann keinem Zweifel unterliegen, daß ein solcher Eingriff in den Gebietsbestand einer Gemeinde aus Gründen des öffentlichen Wohles gerechtfertigt ist.

Auch durch Anlagen, die der Verteidigung oder der Forschung dienen, wie Übungsgelände oder Atommeiler, kann ein Eingriff in den Bestand einer Gemeinde erforderlich sein.

h) Zusammenfassung

Aus alledem folgt, daß Gebietsänderungen aus Gründen des öffentlichen Wohles vorgenommen werden können, wenn

1. eine Gebietsänderung erst eine echte Selbstverwaltung möglich macht,
2. durch den Zusammenschluß mehrerer Gemeinden die Verwaltungsorganisation verbessert wird,
3. dadurch die Versorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Gütern sichergestellt wird,
4. der Schutz der Bevölkerung die Errichtung von Verkehrswegen, Forschungs- und Verteidigungsanlagen erfordert.

Reine Zweckmäßigkeitserwägungen müssen jedoch bei der Prüfung des öffentlichen Wohles vor allem dann zurückstehen, wenn z.B. Gemeinden betroffen werden, die eine jahrhundertealte Geschichte haben oder blühende Gemeinwesen sind.

III. Einverständliche Auflösung und Neubildung von Gemeinden

a) Auflösung von Gemeinden

Die Auflösung einer Gemeinde ist der schwerstwiegende Eingriff in ihre Selbstverwaltung. Deshalb hat das Selbstverwaltungsgesetz den Gemeinden das Recht eingeräumt, über ihren Fortbestand selbst mitzubestimmen. Wegen der Bedeutung des Eingriffs hat der Gesetzgeber in § 10 GO diese Maßnahme von besonderen Voraussetzungen abhängig gemacht. Nach § 10 Abs.2 GO ist zunächst ein Beschluß der Gemeindevertretung erforderlich, daß sie einen Antrag auf Auflösung der Gemeinde stellen will. Dieser Beschluß kann auf drei Wegen angeregt werden:

- a) auf Grund eigener Entschließung der Gemeindevertretung,
- b) durch Bürgerbegehren, das von einem Fünftel der Gemeindebürger unterstützt werden muß,
- c) auf Verlangen der Aufsichtsbehörde.

Die Beschlußfassung muß in jedem der genannten Fälle durch die Mehrheit der Mitglieder der Gemeindevertretung erfolgen (§ 10 Abs.2 GO). Ist die Mehrheit der Gemeinderatsmitglieder nicht damit einverstanden, dann kann kein das Verfahren in Gang bringender Antrag bei der Aufsichtsbehörde gestellt werden (1).

Hat die Mehrheit des Gemeinderates einen Beschluß dieses Inhalts gefaßt, so ist gemäß § 10 Abs.3 GO entweder auf Verlangen eines Drittels der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder oder auf Anordnung der Aufsichtsbehörde, die unverzüglich von der Beschlußfassung zu unterrichten war (§ 8 Abs.1 DVO zu § 10 GO), der Wille der Gemeindebürger hinsichtlich der Gemeindeauflösung in geheimer Abstimmung festzustellen (2).

Diese Feststellung des Bürgerwillens entfällt aber, wenn weder das Verlangen von einem Drittel der Ratsmitglieder noch die Anordnung der Aufsichtsbehörde vorliegt.

Hat aber eine Ermittlung des Bürgerwillens nach § 10 Abs.3 GO stattgefunden und haben weniger als die Hälfte der abstimmenden Gemeindebürger für die Auflösung gestimmt, so kann die Gemeinde nach der Vorschrift des § 10 Abs.5 Satz 2 GO nur durch ein Gesetz aufgelöst werden.

Liegen die genannten Voraussetzungen vor, so kann die Gemeindevertretung

(1) Salzmann-Schunck-Hofmann-Schrick, Erl.3 I. zu § 10 GO, S.114.

(2) a.a.O., Erl. 3 II zu § 10 GO, S.114; Schuster-Diehl, Erl.IV-VI zu § 10 GO.

bei der Aufsichtsbehörde den Antrag auf Auflösung der Gemeinde stellen (1). Aufsichtsbehörde ist nach § 121 Abs.1 GO das Landratsamt (2). Den Antrag legt alsdann die Aufsichtsbehörde der oberen Aufsichtsbehörde zur Entscheidung vor, wenn diese zuständig ist. Nach § 121 Abs.2 GO ist im Regelfall die Bezirksregierung obere Aufsichtsbehörde.

Ob sie zuständig ist, ergibt sich aus § 12 Abs.1 in Verbindung mit § 10 Abs.5 GO. Nach § 12 Abs.1 GO entscheidet die obere Aufsichtsbehörde in allen den Fällen, die nicht der gesetzlichen Regelung bedürfen. Wann derartige Fälle vorliegen, ergibt sich aus § 10 Abs.5 Satz 2 GO. Danach ist ein Gesetz zur Auflösung einer Gemeinde nur dann nicht erforderlich, wenn

- a) die Gemeindevertretung mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder der Auflösung zugestimmt hat, oder
- b) wenn zwei Drittel der Ratsmitglieder die Auflösung beantragt haben und falls eine Bürgerbefragung nach § 10 Abs.3 GO stattgefunden hat, wenn die Hälfte der abstimmenden Gemeindebürger für die Auflösung gestimmt haben.

Damit sind drei Fallgestaltungen möglich, die keiner gesetzlichen Regelung bedürfen.

1. Die Gemeindevertretung einer Gemeinde beschließt gemäß § 10 Abs.2 GO mit einfacher Mehrheit, einen Auflösungsantrag zu stellen, und später erklären zwei Drittel der Gemeinderatsmitglieder ihr Einverständnis zur Auflösung der Gemeinde.
2. Der Gemeinderat faßt den Beschluß mit einfacher Mehrheit, und die Antragstellung erfolgt durch zwei Drittel der Ratsmitglieder.
3. Die Gemeindevertretung beschließt nicht nur mit einfacher Mehrheit, sondern mit Zweidrittelmehrheit, einen Auflösungsantrag zu stellen.

In allen drei Fällen müssen, falls eine Bürgerbefragung erfolgt ist, die Hälfte der abstimmenden Gemeindebürger für die Auflösung gestimmt haben.

Nur wenn diese Voraussetzungen vorliegen, bedarf die Auflösung einer Gemeinde keines Gesetzes, und die obere Aufsichtsbehörde kann gemäß § 12 Abs.1 GO nach Anhörung der Gemeinde die Auflösung aussprechen.

Bei ihrer Entscheidung ist die obere Aufsichtsbehörde an das Ergebnis der Bürgerbefragung, wenn diese positiv ausgefallen ist, nicht gebunden. Sie wird

-
- (1) Salzmann-Schunck-Hofmann-Schrick, Erl.3 zu § 10 GO, S.113 f.
 - (2) Für kreisfreie und große kreisangehörige Städte ist Aufsichtsbehörde die Bezirksregierung (§ 121 Abs.1 GO). Die Auflösung einer Stadt wird kaum jemals in Frage kommen.

aber den Bürgerwillen beachten, wenn nicht übergeordnete Gründe entgegenstehen (1).

In ihrer Entscheidung bestimmt sie den Tag der Rechtswirksamkeit und regelt die Rechtsnachfolge mit bindender Wirkung für die Beteiligten (§ 12 Abs.1 Satz 2 GO). Soweit beteiligte Gemeinden und Gemeindeverbände Vereinbarungen über die Auseinandersetzung getroffen haben, bedürfen diese gemäß § 11 Abs.2 GO der Bestätigung durch die Aufsichtsbehörde. Sind Absprachen dieser Art nicht getroffen worden oder herrscht darüber Streit, dann entscheidet nach § 13 Abs.1 Satz 1 GO die Aufsichtsbehörde, also in der Regel das Landratsamt. Die Bestätigung oder die Entscheidung bewirken nach § 13 Abs.1 Satz 2 GO den Übergang, die Beschränkung und die Aufhebung dinglicher Rechte mit dem Inkrafttreten der Auflösung.

b) Neubildung von Gemeinden

Wie schon dargelegt (2), gibt es verschiedene Möglichkeiten der Neubildung von Gemeinden. Den beteiligten Gemeinden gestattet das Selbstverwaltungsgesetz in großem Umfang, bei derartigen Gebietsänderungen mitzuwirken. Die Ursache dafür ist in der Tatsache zu finden, daß die Gemeinde nicht nur eine öffentliche Gebietskörperschaft, sondern auch eine Gemeinschaft der Bewohner in vielfacher Gestaltung ist. Die Gemeindevertretung ist durch die Wahl mit der Verwaltung der bestehenden Gemeinde beauftragt, aber nicht zur Auflösung oder Neugründung einer Gemeinde ermächtigt worden (3). Dennoch gibt auch hier das Gesetz der Gemeindevertretung und den Bürgern die Möglichkeit der Mitwirkung unter bestimmten Voraussetzungen.

Nach § 10 Abs.5 Satz 2 GO ist erforderlich, daß die Gemeindevertretungen der beteiligten Gemeinden der Neugründung einer Gemeinde mit einer Mehrheit von zwei Dritteln ihrer Mitglieder zustimmen oder daß zwei Drittel der Mitglieder den Antrag stellen.

Wie bei der Auflösung einer Gemeinde ist gemäß § 10 Abs.5 in Verbindung mit Abs.3 GO auf Verlangen eines Drittels der gesetzlichen Zahl der Ratsmitglieder oder auf Anordnung der Aufsichtsbehörde der Wille der Gemeindebürger in geheimer Abstimmung festzustellen.

Werden diese Voraussetzungen erfüllt, so entscheidet gemäß § 12 Abs.1 GO

(1) Vgl. Salzmann-Schunck-Hofmann-Schrick, Erl. 3 II zu § 10 GO, S.114.

(2) s.o. § 3, S.9.

(3) Rittel, Anm.3 zu § 13 GO.

die obere Aufsichtsbehörde und spricht gegebenenfalls die Bildung der neuen Gemeinde aus.

Im übrigen läuft das Verfahren nach den gleichen Regeln und Bestimmungen wie bei der Auflösung einer Gemeinde. Bei Verfahrenshindernissen, wie z.B. bei Fehlen der qualifizierten Mehrheit für die Antragstellung oder bei negativem Ergebnis der Bürgerbefragung, kann die Gemeindeneubildung nur noch durch ein entsprechendes Landesgesetz erreicht werden (§ 10 Abs.5 GO).

IV. Auflösung und Neugründung von Gemeinden gegen den Willen einer beteiligten Gemeinde

Aus der nach § 1 GO den Gemeinden übertragenen Gebietshoheit ergibt sich nicht ein freies Verfügungsrecht über das Gemeindegebiet (1). Daran ändert auch nichts die Tatsache, daß das Selbstverwaltungsgesetz den Gemeinden in § 10 f. GO das Recht einräumt, bei Gebietsänderungen mitzuwirken; derartige Gemeinderatsbeschlüsse erlangen gemäß § 12 GO erst durch die Entscheidung der oberen Aufsichtsbehörde Rechtswirksamkeit.

Der Staat kann aber auch gegen den Willen einer beteiligten Gemeinde Änderungen des Gemeindegebiets vornehmen. Demgemäß bestimmt § 10 Abs.5 GO, die Änderung des Gemeindegebiets gegen den Willen einer beteiligten Gemeinde bedürfe eines Gesetzes. Danach kann jede Änderung des Gemeindegebiets gegen den Willen einer beteiligten Gemeinde erfolgen. Ausdrücklich läßt diese Vorschrift die Auflösung und die Neubildung von Gemeinden nur durch Gesetze zu, wenn nicht eine intensive Mitwirkung der beteiligten Gemeinden vorliegt.

Der Gesetzgeber hat auch in diesen Fällen zu beachten, daß diese Gebietsänderungen aus keinen anderen Gründen als denen des öffentlichen Wohls erfolgen dürfen, denn auch die Bestimmung des § 10 Abs.5 GO fällt unter den allgemeinen Grundsatz des § 10 Abs.1 GO.

V. Rechtsnatur der Auflösung und Neubildung

Im allgemeinen hat sich in Rechtswissenschaft und Rechtsprechung die Ansicht

(1) Vgl. Gönnerwein, S.78.

durchgesetzt, daß gemeindliche Gebietsänderungen, also auch Auflösung und Neubildung, Akte der Staatshoheit sind (1).

Diese Ansicht ist auch für das rheinland-pfälzische Gemeinderecht anzuerkennen (2). Denn das Wesen der Auflösung und Neubildung einer Gemeinde besteht in der Vernichtung des Daseins der aufzulösenden Gemeinde und der Überführung der oder mehrerer Rechtspersönlichkeiten oder Teile einer solchen auf eine andere oder neugebildete Gemeinde.

Die Bestimmung darüber liegt aber außerhalb der Geschäfte der Selbstverwaltung. Denn Selbstverwaltung bedeutet nur die selbständige, von staatlichen Weisungen freie Wahrnehmung eigener öffentlicher Angelegenheiten durch in den Staat eingegliederte Träger öffentlicher Verwaltung (3). Das Gegenteil kann auch nicht aus den in der Gebietshoheit nach § 1 GO enthaltenen öffentlich-rechtlichen Befugnissen und dem den Gemeinden eingeräumten Recht, gemäß § 10 f. GO bei Gebietsänderungen mitzuwirken, geschlossen werden, denn daraus ergibt sich nicht die freie Verfügungsbefugnis über das Gemeindegebiet. Vielmehr werden einverständliche Gebietsänderungen nach § 12 Abs.1 GO erst durch die Entscheidung der oberen Aufsichtsbehörde rechtswirksam, und Gebietsänderungen gegen den Willen einer beteiligten Gemeinde bedürfen eines Gesetzes (4).

Damit steht fest, daß Auflösung oder Neubildung, mögen sie nun freiwillig oder unfreiwillig erfolgen, Staatshoheitsakte sind. Diese Staatshoheitsakte regeln einen Gegenstand, der seiner Natur nach immer gleich ist, in verschiedenen Formen. Es ergibt sich daher das Problem, wie sie materiell-rechtlich zu beurteilen sind.

Daher soll im folgenden untersucht werden, ob die Entscheidung, die über eine Auflösung oder Neugründung einer Gemeinde befindet, sich materiell-rechtlich als Verwaltungsakt, nicht nachprüfbarer Organisationsakt (Regierungsakt) oder Rechtsnorm darstellt, oder ob es sich um einen Akt mit Doppelcharakter handelt. Ferner soll gezeigt werden, nach welchen Merkmalen sich die Rechtsmittel bestimmen.

-
- (1) Vgl. Mayer, Bd.2, S.360; Stier-Somlo, Handbuch, S.177 f.; Stier-Somlo, Eingemeindungsrecht, S.155; Becker, Rechts- u. Verwaltungsfragen, S.73; Gönnenwein, S.78; Köttgen, Wesen, S.229 f.; Pagenkopf, S.76; RGZ 68, S.213; Sächs.OVG, RVBl.1935, S.61; BVerwG, DVBl.1964,
 - (2) Salzmann-Schunck-Hofmann-Schrick, Erl.2 zu § 12, S.117. /S.669 f.
 - (3) Schuster-Diehl, Erl.III 1 zu § 1 GO.
 - (4) Gönnenwein, S.78.

Die Meinungen über die Rechtsnatur derartiger Staatshoheitsakte gehen sehr auseinander.

a) Der normensetzende Akt der Staatsgewalt

Es mag für die Staatshoheitsakte im Gebietsänderungsverfahren zunächst so scheinen, als seien sie mit den herkömmlichen verwaltungsrechtlichen Begriffen nicht erfaßbar. Der hessische Verwaltungsgerichtshof bezeichnet sie als "normensetzende Akte der Staatsgewalt" (1). Die Entscheidung betraf die Eingemeindung bisher gemeindefreier Grundstücke. Der VGH erklärte, daß die Gemeindegebietsänderungen keine Verwaltungsakte, sondern normensetzende Regierungsakte seien, die die Rechtsgrundlage für die zahlreichen gesetzlichen Folgen schaffen, welche sich aus der Zugehörigkeit bestimmter Grundstücke zu bestimmten Gemeinden ergeben. Der Normcharakter dieser Maßnahmen ergebe sich daraus, daß die Entscheidung über die Gebietsänderung sich nicht an einen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis, sondern an die Allgemeinheit richte und für diese die Gebietsänderung mit Wirkung von einem bestimmten Zeitpunkt anordne (2).

b) Der Verwaltungsakt

Der BayerVGH (3) und besonders Schack (4) vertreten dagegen die Meinung, daß Gebietsänderungen gestaltende Verwaltungsakte seien. In diesen Entscheidungen seien die Gemeinden genau bezeichnet und im einzelnen aufgeführt. Damit seien Adressaten der Anordnung und unmittelbar Betroffene vorhanden. Auch werde nicht Recht gesetzt, sondern bestehendes Recht zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts angewendet. Folglich liege der Tatbestand eines der allgemeinen Definition entsprechenden Verwaltungsaktes vor. Im Verhältnis zu der betroffenen Gemeinde fehle dem Gebietsänderungsbeschluß das für den Rechtssatzbegriff unerläßliche Kriterium der abstrakten Regelung (5).

c) Die Mittelmeinung

Zwischen den beiden vorgenannten gegensätzlichen Ansichten besteht eine

(1) Hess.VGH, DöV 1957, S.751.

(2) Vgl. auch Schuster-Diehl, Erl.IV zu § 10 GO.

(3) BayerVGH, BayerVerwBl. 1956, S.121.

(4) Schack, S.902.

(5) Schack, S.904.

Mittelmeinung, die vor allem von dem Bundesverwaltungsgericht (1) vertreten wird. Das Bundesverwaltungsgericht sieht eine Eingemeindung nicht ohne weiteres im vollen Umfange als Rechtsnorm an. Vielmehr handele es sich um gemischte Sachverhalte, bei denen die historische Entwicklung und die Ausgestaltung in den maßgebenden Gesetzen - hier der Hess.GO - zu beachten sei. In dem entschiedenen Fall hat es einen Beschluß der Hessischen Landesregierung, der die Auflösung einer selbständigen Gemarkung und deren Eingemeindung in eine Gemeinde verfügte, als einen nachprüfbaren Verwaltungsakt gewertet.

d) Der Akt mit Doppelcharakter

Richtiger Ansicht nach stellt sich die Gemeindegebietsänderung materiell-rechtlich als ein Akt mit Doppelcharakter dar: Gegenüber der Gebietskörperschaft liegt ein Verwaltungsakt, gegenüber den Gebietsangehörigen ein Organisationsakt vor (2).

Die zuständige Stelle, die in den Bestand einer Gebietskörperschaft eingreift, regelt einen Einzelfall des öffentlichen Rechts mit verbindlicher Wirkung gegen sie und andere Rechtsträger. Insoweit wird die Gebietsänderung als Verwaltungsakt gekennzeichnet, was von Schack (3) und dem BayerVGH (4) richtig erkannt worden ist.

Damit ist aber nicht gesagt, daß die auf der Grundlage des § 10 GO ausgesprochene Änderung des Gemeindegebiets auch gegenüber Dritten den Charakter eines Verwaltungsaktes haben muß. Denn dort, wo eine staatliche Stelle etwa den Bezirk eines Arbeitsamtes als örtlichen Zuständigkeitsbereich der staatlichen Verwaltung ändert, regelt sie nicht einen Einzelfall des öffentlichen Rechts, da sie weder ein Rechtsverhältnis ordnet noch in ein solches eingreift. In diesem Fall handelt sie lediglich in Ausübung der staatlichen Organisationsgewalt, deren Gebrauch sich allein im Rahmen der staatlichen Behördenorganisation abspielt. - Auch die Errichtung oder Schließung einer Behörde etwa durch Einrichtung eines Amtsgerichts liegt so weit außerhalb des

- (1) BVerwG, DöV 1964, S.346 = DVBl.1964, S.669; vgl. auch Schuster-Diehl, Erl. IV zu § 10 GO.
- (2) Vgl. Eyermann-Fröhler, Randn. 38 zu § 42, S.197; OVG Lüneburg, DöV 1963, S.150; Schuster-Diehl, Erl.IV zu § 10 GO; Stier-Somlo, Eingemeindungsrecht, S.152; Görg, S.329 f.
- (3) Schack, S.902.
- (4) BayerVGH, BayerVerwBl. 1956, S.121.

Begriffs der vollziehenden Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts, daß sie mit dem Wesen des Verwaltungsaktes nicht in Einklang gebracht werden kann.

Das gleiche muß notwendig ebenso für die Änderung von Amts- und Bezirksgrenzen gelten - da dies zunächst ausschließlich eine Angelegenheit der Organisationsgewalt ist - wie auch für die Frage, ob und innerhalb welcher Bezirksgrenzen die Verwaltung eines bestimmten Gebietes durchgeführt werden soll.

Daran ändert auch nichts die Tatsache, daß nach § 9 Abs.1 Satz 2 GO jedes Grundstück zu einer Gemeinde gehören soll. Denn allein dadurch wird die Durchführung derartiger Maßnahmen einerseits noch nicht zum Verwaltungsakt und andererseits auch nicht zur Rechtsnorm, die sich an alle richtet. Diese Maßnahme hat lediglich die ämter- und behördenmäßige Gestalt des Staates zum Inhalt.

Auch die Tatsache, daß § 10 Abs.5 GO bei Widerspruch der beteiligten Gemeinden den Erlass eines Gesetzes fordert, ist hier ohne Bedeutung. Allein deshalb, weil in bestimmten Fällen ein formelles Gesetz notwendig ist, verliert die Maßnahme nicht ihren ursprünglichen Charakter. Daraus folgt nicht, daß die bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen nicht in Gesetzesform gefaßte Maßnahme notwendig zur gesetzvertretenden Norm werden müsse, wie es der Hess. VGH (1) vertritt.

Andererseits wird auch nicht der Schluß gerechtfertigt, daß die gebietsändernde Maßnahme stets und für alle Beteiligten den Charakter eines Verwaltungsaktes haben müsse.

Dem steht bereits entgegen, daß der gemeindegebietsändernde Ausspruch gemäß § 12 Abs.1 GO sich grundsätzlich nicht an einen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis wendet, sondern an die Allgemeinheit. Insoweit handelt es sich um einen Akt besonderer Art, der mit der Grenzverschiebung erst die Grundlagen für die zahlreichen gesetzlichen Folgen schafft, die sich aus der Zugehörigkeit bestimmter Grundstücke zu bestimmten Gemeinden ergeben.

Nur soweit dieser Akt gleichzeitig in die Rechte der kommunalen Selbstverwaltung eingreift, beinhaltet er einen Verwaltungsakt. Die Grundlage dafür ist § 10 GO, dessen Sinn nach dem Aufbau dieses Teils des Gesetzes notwendig in dem Schutz der Gebietshoheit der Gemeinde besteht. Denn wesentlich für

(1) Hess.VGH, DöV 1957, S.751.

eine Gemeinde als Gebietskörperschaft ist auch der Besitz eines bestimmten Gebietes, über das sie im Rahmen der ihr gegebenen Autonomie die Verwaltungshoheit ausüben darf. Dieser Besitzstand ist nicht unveränderlich; es kann jedoch grundsätzlich nur aus Gründen des öffentlichen Wohles in ihn eingegriffen werden (§ 10 Abs.1 GO). Daraus ergibt sich, daß Schutzgut im Sinne des § 10 GO nur die sich aus der Gebietshoheit ergebenden Rechte der politischen Gemeinde sind und nicht die der von einer Gebietsänderung betroffenen Bewohner des Gebiets. Ihnen gegenüber kann die Gebietsänderungsbefugnis nur den Inhalt des bereits gekennzeichneten Staatshoheitsaktes haben. Insoweit wendet sich nämlich die getroffene Regelung nicht an einen objektiv meßbaren Personenkreis, auch löst sie nur mittelbar die gesetzlichen Folgen aus, die sich allgemein aus der Zugehörigkeit von Grundstücken zu einer bestimmten Gemeinde ergeben. Das allein betroffene Selbstverwaltungsrecht kommt erst innerhalb der Gemeinde selbst zur Wirkung und berührt sie als solche.

Für die betroffenen Bewohner handelt es sich um eine Organisationsmaßnahme, die grundsätzlich als solche nicht geeignet ist, Dritte, seien es natürliche oder juristische Personen, in ihrer rechtlich geschützten Sphäre zu berühren, und zwar auch dann nicht, wenn diese Personen Nachteile erleiden, die von der organisatorischen Maßnahme nicht zu trennen sind, weil sie allein in dieser Maßnahme als solcher ihre rechtliche Grundlage haben (1).

Die materielle Rechtsnatur einer gemeindegebietsändernden Maßnahme besteht demnach darin, daß es sich, soweit eine untere Verwaltungsbehörde verändert wird (Auflösung, Neubildung, sonstige Veränderung), um einen Organisationsakt, und, soweit zugleich in den Rechtsbestand der Gebietskörperschaft eingegriffen wird, um einen Verwaltungsakt handelt. Damit stellt dieser Staatshoheitsakt grundsätzlich einen (als Unterfall eines Regierungsaktes aufzufassenden) Organisationsakt dar, der auf dem Gebiet des Gemeinderechts lediglich der betroffenen Selbstverwaltungskörperschaft gegenüber den Inhalt eines Verwaltungsaktes hat (2).

VI. Rechtsmittel

Die Rechtsmittel, die den Gemeinden gegen einen die Gebietsänderung (insbesondere Auflösung und Neubildung) bewirkenden Staatshoheitsakt zustehen,

(1) BVerwG, NJW 1961, S.1323; BVerwG, DöV 1964, S.347.

(2) Vgl. dazu besonders OVG Lüneburg, DöV 1963, S.150.

bedürfen eingehender Erörterung, da diese Maßnahme materiellrechtlich ein Organisationsakt ist, der lediglich der betroffenen Gemeinde gegenüber den Inhalt eines Verwaltungsaktes hat, aber in verschiedenen Rechtsformen erlassen werden kann.

Für die betroffenen Gemeindebewohner stehen schon deshalb keine Rechtsmittel zur Verfügung, weil es ihnen gegenüber an einem Verwaltungsakt fehlt (1). Im Verhältnis zu ihnen liegt nur eine Organisationsmaßnahme der Staatsgewalt vor, die als solche grundsätzlich ungeeignet ist, sie in ihrer rechtlich geschützten Sphäre zu berühren, so daß eine Anfechtungsklage ausscheidet.

Auch der Weg über eine Verfassungsbeschwerde gemäß § 90 BVGG kommt nicht in Frage, da hier die Verletzung eines Grundrechtes behauptet werden muß. Zwar sind Regierungsakte allein wegen ihrer besonderen Natur nicht der Verfassungsbeschwerde entzogen, aber es ist kaum ein Regierungsakt denkbar, besonders im Gemeindegebietsänderungsverfahren, der unmittelbar in das Grundrecht einer Person eingreift (2).

Eine Verfassungsbeschwerde zum Landesverfassungsgerichtshof scheidet ebenfalls aus, da es an der Antragsberechtigung fehlt (Art. 130 rhpf. Verf.).

Demnach können nur die betroffenen Gemeinden Rechtsmittel einlegen.

Nach rheinland-pfälzischem Gemeinderecht ist zwischen den Fällen, in denen die Gebietsänderung (insbesondere die Auflösung und die Neubildung) durch Gesetz, und den Fällen zu unterscheiden, in denen sie nach § 12 Abs. 1 GO durch Entscheidung der oberen Aufsichtsbehörde erfolgt. Daher stellt sich die Frage, ob die Form oder die Rechtsnatur des Staatshoheitsaktes für den Rechtsweg maßgebend ist. Im Zusammenhang damit ist zu untersuchen, inwieweit die Gerichte den unbestimmten Rechtsbegriff "öffentliches Wohl" nachprüfen können.

a) Prozeßfähigkeit einer aufgelösten Gemeinde

Es bestehen keine Zweifel, daß auch eine aufgelöste Gemeinde gegen ihre Auflösung Rechtsmittel einlegen kann. Ihre Rechtspersönlichkeit gilt insofern noch als fortbestehend. Das hat insbesondere der VGH NRW (3) unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung deutlich ausgesprochen und dazu ausgeführt, daß trotz der Auflösung die Beschwerdeführerin die Rechte geltend machen könne, die mit ihrem Untergang in unmittelbarem Zusammenhang stehen.

(1) Vgl. OVG Lüneburg, DöV 1963, S. 151.

(2) Geiger, Anm. 6 d) zu § 90 BVGG.

(3) VGH NRW, DöV 1959, S. 456 und die dort angegebene Rechtsprechung.

Dazu gehöre in erster Linie das Recht, den Akt, der ihren Untergang herbeigeführt habe, mit den zulässigen Rechtsmitteln anzugreifen.

b) Rechtsmittel gegen eine Gebietsänderung durch Gesetz

Der Fall der Gebietsänderung durch Gesetz stellt sich unter Zugrundelegung des vorher Gesagten als die Vornahme eines organisatorischen Verwaltungsaktes dar, der in die Form eines Gesetzes gekleidet ist (1). Derartige Gesetze werden allgemein dem Gebiet des Staatsrechts und nicht des Verwaltungsrechts zugerechnet (2) und müssen hinsichtlich des Rechtsschutzes ebenso behandelt werden wie materielle Gesetze (3). Eine Klage beim Verwaltungsgericht ist deshalb nicht zulässig.

Nach Art.130 Abs.1 rhpf.Verf. kann aber jede Körperschaft des öffentlichen Rechts, die sich in ihren Rechten beeinträchtigt glaubt, eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes darüber beantragen, ob ein Gesetz verfassungswidrig ist. Zu diesem Zweck ist nach § 23 Abs.1 LVGGH die Bestimmung der Verfassung zu bezeichnen, aus der Bedenken gegen die Gültigkeit des Gesetzes hergeleitet werden. Als solche Bestimmung kommt hier nur der Art.49 rhpf. Verf. in Frage, nämlich das "Recht der Selbstverwaltung". Danach kann also beispielsweise eine Gemeinde, deren Auflösung gesetzlich angeordnet worden ist, den Verfassungsgerichtshof anrufen mit der Begründung, durch das Gesetz würden ihre in Art.49 rhpf.Verf. garantierten Selbstverwaltungsrechte verletzt, z.B. daß dadurch eine durch das Gesetz nicht gedeckte Beeinträchtigung des Selbstverwaltungsrechts erfolgt sei. Eine Verfassungsbeschwerde der Gemeinden gegen eine Gebietsänderung durch Gesetz ist also zulässig.

In diesem Verfahren kann auch ein Abweichen von den in § 10 GO festgelegten Voraussetzungen geltend gemacht werden. Zwar kann eine Verfassungsbeschwerde nur auf die Verletzung der Landesverfassung gestützt werden, aber im Interesse einer endgültigen Ausräumung von Zweifeln kann auch geprüft werden, ob die gemeinderechtlichen Voraussetzungen im Einzelfall eingehalten worden sind. Dies folgt daraus, daß die Innehaltung der gemeinderechtlichen Voraussetzungen zum historischen Rahmen des Selbstverwaltungsrechtes gehören. Auch ohne die ausdrückliche gesetzliche Normierung dieses Tatbestandes in der Gemeindeordnung wäre eine Gebietsänderung bei Vor-

(1) Vgl. Schack, S.904; Glasen, S.334; Schuster-Diehl, Erl. IV 2 a zu § 10 GO.

(2) Forsthoff, S.8/9.

(3) VGH NRW, DöV 1959, S.456.

liegen von Gründen des öffentlichen Wohles möglich (1).

Kann der Verfassungsgerichtshof danach auch die vorgenannte Prüfung vornehmen, so stellt sich die Frage, in welchem Umfang sie erfolgen kann. Es handelt sich um einen in Gesetzesform gekleideten Verwaltungsakt, der nur zum Schutz des gemeindlichen Interesses der Exekutive entzogen und der Legislative vorbehalten worden ist. Wäre diese Regelung nicht getroffen worden, so bestünde für die Verwaltungsgerichte die Pflicht zu prüfen, ob der in § 10 GO festgelegte unbestimmte Rechtsbegriff "öffentliches Wohl" für den Eingriff erfüllt ist und weiter, ob etwa ein Ermessensfehler vorliegt.

Danach läge es nahe, diesen Prüfungsmaßstab auch für das formelle Gesetz anzuwenden, weil materiell ein Verwaltungsakt vorliegt. Dagegen ergeben sich jedoch wegen der Gewaltentrennung verfassungsrechtliche Bedenken, da der zu überprüfende Akt formell ein Gesetz ist. Deshalb ist eine Nachprüfung nur anhand der Regeln möglich, die sich für die verfassungsrechtliche Nachprüfung der gesetzgeberischen Handlungsfreiheit entwickelt haben.

Die Rechtsprechung (2) dazu ergibt folgendes:

Das Verfassungsgericht ist nicht befugt, ein solches Gesetz daraufhin zu prüfen, ob es zweckmäßig ist oder in ihm die gerechteste Lösung gefunden worden ist. Die Prüfung beschränkt sich darauf, ob der Gesetzgeber die äußersten Grenzen seines Ermessens (3) eingehalten und dieses nicht mißbraucht hat. Das Verfassungsgericht kann den Entschließungen des Gesetzgebers nur dann entgegentreten, wenn sie offensichtlich der inneren Rechtfertigung entbehren und wenn von ihnen deshalb mit Sicherheit gesagt werden kann, daß sie den bestehenden Bindungen (z.B. Grundrechtsbestimmungen) zuwiderlaufen, oder wenn sachlich einleuchtende Gründe schlechterdings nicht mehr erkennbar sind (4). Die Verpflichtung des Gesetzgebers, Gebietsänderungen nur aus Gründen des öffentlichen Wohles vorzunehmen, kann daher unter Zugrundelegung dieses sich aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung ergebenden Maßstabes kontrolliert werden.

(1) Vgl. dazu VGH NRW, DöV 1959, S.457.

(2) Vgl. BVerfGE 2, S.280; 3, S.24, 135, 337; 4, S.18.

(3) Wenn hier von freiem Ermessen des Gesetzgebers gesprochen wird, so bezieht sich das nicht nur auf das freie Ermessen im engeren verfassungsrechtlichen Sinne, sondern ganz besonders auch auf die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe und deren Beurteilungsspielraum.

(4) VGH NRW, DöV 1959, S.457; vgl. auch Schuster-Diehl, Erl.IV 2 a zu § 10 GO; Clasen, S.335.

c) Rechtsmittel gegen eine Gebietsänderung durch Entscheidung der oberen Aufsichtsbehörde

Im Fall der einverständlichen Gebietsänderung dagegen stellt die Einigung der beteiligten Gemeinden selbst keinen Verwaltungsakt, sondern einen rein politischen Willensakt dar, der der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle nicht unterliegt. Erst die Entscheidung der oberen Aufsichtsbehörde nach § 12 Abs. 1 GO über die Gebietsänderung ist ein Verwaltungsakt im oben beschriebenen Sinne. Hier stellt sich nun die Frage, ob eine betroffene Gemeinde gegen diesen Verwaltungsakt ein Rechtsmittel einlegen kann.

Da es sich ihr gegenüber um einen Verwaltungsakt handelt, kommt nur eine Anfechtungsklage vor dem Verwaltungsgericht in Frage, zu deren Erhebung mit Wirkung für die Gemeinde der Bürgermeister zuständig (§ 47 Abs. 1 GO) wäre (1). Diese hätte aber keinen Erfolg, da die Gemeinde unter dem rein prozessualen Gesichtspunkt des Rechtsschutzinteresses nicht beschwert ist. Denn die obere Aufsichtsbehörde kann erst dann eine Gemeindegebietsänderung nach § 12 Abs. 1 GO aussprechen, wenn die beteiligten Gemeinden gemäß § 10 Abs. 5 Satz 2 GO ihr Einverständnis dazu gegeben oder einen entsprechenden Antrag gestellt haben. Entspricht die Aufsichtsbehörde dem Antrag der beteiligten Gemeinden oder erfolgt der Ausspruch in ihrem Einverständnis, so erfüllt dieser Verwaltungsakt den Wunsch der Gemeinden, so daß im Falle der Anfechtung das Rechtsschutzinteresse fehlt (2). Dem steht auch nicht entgegen, daß das gerichtliche Verfahrensrecht keine Vorschrift enthält, die die Zulässigkeit der Klage von einem bestimmten Verhalten des Betroffenen vor Erlaß des Verwaltungsaktes abhängig macht (3). Denn nach § 10 Abs. 5 Satz 2 GO in Verbindung mit § 12 Abs. 1 GO kann die obere Aufsichtsbehörde ohne dieses Einverständnis der Gemeinden überhaupt keine Gebietsänderung aussprechen.

Schuster-Diehl (4) meinen, daß im Falle einer einverständlichen Gebietsänderung durch die Aufsichtsbehörde nach § 12 Abs. 1 GO die Anfechtungsklage als unbegründet abzuweisen sei, weil ein solches Verhalten im Widerspruch

-
- (1) Eine Klage des Bürgermeisters als Privatmann scheidet schon deshalb aus, weil es ihm gegenüber an einem Verwaltungsakt fehlt.
 - (2) Vgl. Ule, Verwaltungsgerichtsbarkeit, Anm. III 5 zu § 42 VerwGO, S. 130; Eyermann-Fröhler, Randn. 92 zu § 42 VerwGO, S. 225; VGH Stuttgart, ESVGH Bd. 9, S. 115 f.
 - (3) BVerwG, DöV 1961, S. 145.
 - (4) Schuster-Diehl, Erl. IV 2 b) zu § 10 GO.

zu dem eigenen früheren Verhalten stehe und insoweit gegen das allgemein anerkannte Verbot des widerspruchsvollen Verhaltens (*venire contra factum proprium*) verstoße. Diese Ansicht übersieht, daß wegen des fehlenden Rechtsschutzinteresses eine Anfechtungsklage schon unzulässig ist.

Im übrigen wird in solchen Fällen in aller Regel eine Anfechtungsklage nicht stattfinden.

Anders ist die Rechtslage, wenn die obere Aufsichtsbehörde die beantragte Gebietsänderung nicht ausspricht. Nach § 12 Abs.1 GO ist sie nicht verpflichtet, eine derartige Entscheidung zu treffen. Insbesondere hat sie zuvor selbst zu prüfen, ob gemäß § 10 Abs.1 GO Gründe des öffentlichen Wohles die Gebietsänderung rechtfertigen.

Hält die obere Aufsichtsbehörde z.B. die Voraussetzungen für eine Gebietsänderung nicht für gegeben, dann wird sie eine entsprechende Entscheidung unterlassen.

In diesem Fall kann eine beteiligte Gemeinde eine Verpflichtungsklage bei dem Verwaltungsgericht erheben (1). Sie ist in ihren Rechten verletzt, da der Antrag auf Gebietsänderung (Auflösung oder Neubildung) nicht durchgedrungen ist, da also der Antrag nicht beschieden oder abgelehnt worden ist. Insoweit kann also eine verwaltungsgerichtliche Überprüfung erfolgen, insbesondere auch dahin, ob bei der Anwendung des unbestimmten Rechtsbegriffs "öffentliches Wohl" Rechtsverstöße vorliegen oder nicht.

VII. Die Wirkungen auf die Gemeindeverbandsgrenzen

Nach § 10 Abs.6 GO bewirkt die Änderung von Gemeindegrenzen vorwiegend durch die Auflösung und Neubildung von Gemeinden in vielen Fällen die Änderung der Gemeindeverbandsgrenzen, also insbesondere die Änderung der Grenzen der Landkreise und Ämter. Das ist zum Beispiel dann der Fall, wenn eine Gemeinde in die Gemeinde eines anderen Landkreises eingegliedert wird oder wenn eine amtsangehörige Gemeinde in eine einem anderen Amt zugehörige Gemeinde eingemeindet wird. Die Vertretungskörperschaften dieser Gemeindeverbände haben nach der genannten Vorschrift lediglich ein Anhörungsrecht. Das bedeutet, daß ihnen Gelegenheit gegeben wird, zu der beabsichtigten

(1) Vgl. OVG Münster, DöV 1961, S.395, Nr.130; Salzmann-Schunck-Hofmann-Schrick, Erl.4 a.E. zu § 12 GO, S.118; Schuster-Diehl, Erl. IV 2 b) zu § 10 GO.

Maßnahme Stellung zu nehmen. Ihre Zustimmung ist also nicht erforderlich (1).

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die Unterlassung der vorherigen Anhörung der genannten Vertretungskörperschaften Auswirkungen auf den Gebietsänderungsakt haben und welche Rechtsmittel gegebenenfalls eingelegt werden können.

Kunze-Schmid (2) vertreten die Ansicht, daß die Unterlassung ordnungsmäßiger Anhörung zur Nichtigkeit des Ausspruchs wegen eines groben, leicht erkennbaren Verfahrensmangels und zur Ungültigkeit eines Gesetzes über eine Gebietsänderung führe.

Diese Meinung verkennt, daß die Mitwirkungsmöglichkeiten anderer Behörden bei Staatshoheitsakten sehr unterschiedlich sein können. Sie reichen von der Mitvornahme des Aktes bis zur schwächsten Beteiligungsform, der Anhörung. Die Meinung von Kunze-Schmid ist nur dann zutreffend, wenn die gesetzlich vorgeschriebene Mitwirkung materiell bindend ist und damit selbständige Bedeutung hat, wenn sie z.B. durch den Erlaß eines Verwaltungsaktes erfolgt. Das wäre der Fall, wenn statt einer Anhörung gesetzlich eine Zustimmung vorgeschrieben wäre. Bei der hier vorgesehenen Anhörung liegt eine derartige Bindung jedoch nicht vor, denn die Gebietsänderung selbst ist von dem Ergebnis der Anhörung nicht abhängig. Sie könnte auch gegen die Auffassung der betroffenen Amts- oder Kreisvertretungskörperschaft erfolgen. Die unterlassene Anhörung ist daher unter keinem Gesichtspunkt als schwerwiegender Verfahrensfehler anzusehen, zumal die Gebietsänderung in jedem Fall ohne die erforderliche Anhörung abgelehnt werden kann.

Wenn aber die obere Aufsichtsbehörde beispielsweise einem Auflösungsantrag ohne die vorherige Anhörung der Vertretungskörperschaft des Landkreises, dessen Grenzen dadurch verändert werden, entspricht, so wird die Gemeinde nicht beschwert. Sie hat kein Interesse daran, die fehlende Anhörung geltend zu machen. Die bloße objektive Tatsache der Nichtanhörung stellt in diesem Fall nur einen zur Anfechtbarkeit des Verwaltungsaktes führenden Verfahrensfehler dar. Zur Erhebung der Anfechtungsklage wäre nur der übergangene Landkreis berechtigt.

Es ergibt sich also, daß die Unterlassung der Anhörung bei einer Gebietsänderung durch Ausspruch der oberen Aufsichtsbehörde nicht die Nichtigkeit, sondern lediglich die Anfechtbarkeit dieser Maßnahme durch den nach § 10 Abs. 6 GO Anhörungsberechtigten zur Folge hat.

(1) Vgl. Salzmann-Schunck-Hofmann-Schrick, Erl. 5 zu § 10 GO, S. 115.

(2) Kunze-Schmid, Erl. IV 3 zu § 8, S. 89.

Im Falle der Gebietsänderung durch Gesetz hat die Verletzung dieser Verfahrensvorschrift ebenfalls keine tiefergehenden Folgen, da durch die Unterlassung der Anhörung die Gültigkeit des Gesetzes selbst nicht berührt wird. Allein der Landtag ist für den Gesetzgebungsakt zuständig, und seine Entscheidung kann unabhängig von der Stellungnahme eines betroffenen Kreises oder Amtes erfolgen. Bei Vorliegen aller sonstigen Voraussetzungen für ein derartiges Gesetz kommt wegen der Nichtanhörung eine Verfassungsbeschwerde nicht in Betracht (1).

§ 4 Neubildung und Auflösung von Ämtern nach § 3 AO

Die Bestimmung des § 3 AO enthält eine Sonderregelung über die Neugründung und Auflösung von Ämtern, so daß die Vorschriften der Gemeindeordnung über die Gebietsänderung (§§ 9 bis 13 GO) für die Ämter keine Anwendung finden (§ 16 AO). Der Grund dafür liegt in der Tatsache, daß die Ämter keine Gebietskörperschaften, sondern Verbände benachbarter kreisangehöriger Gemeinden sind, auch wenn sie nach § 2 Abs.1 Satz 2 AO die Rechtsstellung von Gebietskörperschaften haben (Fiktion). Da die Ämter also Gemeindeverbände sind und keine Bürger, sondern nur Einwohner haben, entfällt bei ihnen die bei den Gemeindegebietsänderungen gegebenenfalls notwendige Mitwirkung der Bürger. Das Gesetz stellt daher hinsichtlich der Amtszugehörigkeit folgerichtig nur auf den Willen der Gemeinden ab (2).

1) Infolgedessen und weil nach § 1 AO die Amtsbildung freiwillig ist, kann nach § 3 Abs.1 AO ein Amt neugegründet werden, wenn alle beteiligten Gemeinden dies beantragen, nachdem die Gemeindevertretungen einen entsprechenden Beschluß gefaßt haben.

Die geplante Amtsbildung bedarf sodann gemäß § 3 Abs.3 AO der Zustimmung des Kreisausschusses. Dieser ist verpflichtet, der beabsichtigten Neubildung zuzustimmen, wenn nicht Gründe des öffentlichen Wohles entgegenstehen. Wird von allen beteiligten Gemeinden der Zusammenschluß zu einem Amt gewünscht, so wird der Kreisausschuß kaum Gründe des öffentlichen Wohles (3)

-
- (1) Vgl. Schuster-Diehl, Erl.IX zu § 10 GO.
 - (2) Vgl. Rittel, Anm.1 zu § 3 AO, S.175; Salzmann-Schunck-Hofmann-Schrick, Erl.1 zu § 3 AO, S.469.
 - (3) Der Begriff des öffentlichen Wohles ist nicht anders zu betrachten als in § 10 Abs.1 GO, s.o. S.10 ff.; vgl. auch Salzmann-Schunck-Hofmann-Schrick, Erl.5 zu § 3 AO, S.472.

vorbringen können, die es rechtfertigen, die erforderliche Zustimmung zu verweigern (1).

Alsdann muß nach § 3 Abs.5 AO die obere Aufsichtsbehörde, das ist nach § 15 AO die Bezirksregierung, die Neubildung verfügen. Diese Verfügung ist erforderlich, weil die Ämter den Status einer öffentlichrechtlichen Gebietskörperschaft haben. Nach dem Gesetzeswortlaut hat die obere Aufsichtsbehörde keine Möglichkeit, eine andere Auffassung durchzusetzen, weil die Gründe des öffentlichen Wohles bereits von dem Kreisausschuß geprüft sind. Es handelt sich insoweit um eine rechtsgestaltende Verfügung dessen, was die Gemeinden und der Kreisausschuß wollen. Die obere Aufsichtsbehörde unterliegt damit einem gebundenen Ermessen (2).

Wenn nicht alle beteiligten Gemeinden mit der Neugründung eines Amtes einverstanden sind, ist nach § 3 Abs.7 AO ein Gesetz erforderlich. Als Beteiligte müssen dabei auch jene Gemeinden angesehen werden, ohne deren Mitwirkung ein abgerundetes Amtsgebiet und eine leistungsfähige Amtsverwaltung nicht erreicht werden können. Weder der Wortlaut noch Sinn und Zweck des § 3 Abs.1 AO sprechen gegen diese Auslegung des Begriffs "beteiligte Gemeinde". Es wäre unverständlich, wollte man hier nur die antragstellenden Gemeinden Beteiligte sein lassen (3).

In dem hier beschriebenen Verfahren können Schwierigkeiten auftreten, so daß die Frage nach den verfügbaren Rechtsmitteln zu stellen ist. Es sind folgende Fallgestaltungen denkbar:

a) Der Kreisausschuß verweigert die nach § 3 Abs.3 AO erforderliche Zustimmung.

Die Versagung der Zustimmung ist ein Verwaltungsakt (4), durch den die antragstellenden Gemeinden beschwert sind. Sie können daher gegen diesen Verwaltungsakt mit der Anfechtungsklage gemäß § 42 VwGO vorgehen, nachdem sie zuvor das gemäß § 68 VwGO notwendige Widerspruchsverfahren ausgeschöpft haben. Den Widerspruchsbescheid erläßt gemäß § 73 VwGO in Verbindung mit § 7 Abs.1 Nr.1.a) rhpf.AGVwGO der Kreisrechtsausschuß, denn nach § 11 Satz 2 DVO LKO sind gegen

(1) Vgl. Salzmann-Schunck-Hofmann-Schrick, Erl.2 zu § 3 AO, S.470.

(2) ebd.

(3) ebd.

(4) Vgl. Göb, J., S.396 und OVG Koblenz v. 21.4.1955 - 1 A 51/54 -, nicht veröffentlicht, zitiert bei: Salzmann-Schunck-Hofmann-Schrick, Erl.2 zu § 3 AO, S.470.

die Entscheidungen des Kreisausschusses die gleichen Rechtsbehelfe gegeben wie gegen Entscheidungen des Landratsamtes (1).

- b) Die nach § 3 Abs.3 AO notwendige Zustimmung ist erteilt worden. In diesem Fall hat der Kreisausschuß antragsgemäß entschieden, so daß für eine Anfechtung das Rechtsschutzinteresse fehlt. Den antragstellenden Gemeinden steht daher kein Rechtsmittel zur Seite.
- c) Die obere Aufsichtsbehörde unterläßt oder lehnt die beantragte Verfügung ab, durch die das neue Amt entstehen soll. Hier sind die antragstellenden Gemeinden beschwert, da ihr Antrag nicht verbeschieden oder abgelehnt wurde (2). Gemäß § 42 Abs.1 VwGO können sie eine Verpflichtungsklage erheben.
- d) Die obere Aufsichtsbehörde erläßt die genannte Verfügung. Sie hat die gleiche Rechtsnatur wie der ein Gemeindegebiet ändernde Ausspruch. Es handelt sich dabei um einen Akt mit Doppelcharakter, nämlich gegenüber den Gemeinden ist sie ein Verwaltungsakt und gegenüber den Bewohnern eine unanfechtbare Organisationsmaßnahme (3). Durch diese Verfügung sind weder die Gemeinden noch das neugebildete Amt beschwert. Es stehen ihnen daher keine Rechtsmittel zur Seite.

Die beteiligten Gemeinden können daneben die Neugründung des Amtes durch Gesetz nach § 3 Abs.7 AO anregen. Diese Anregung kann selbst dann noch erfolgen, wenn ihre Rechtsmittel ohne Erfolg geblieben sind. Der Gesetzgeber muß jedoch gleichfalls die Gründe des öffentlichen Wohles prüfen. Nach Art. 20 Abs.3 GG ist er an die verfassungsmäßige Ordnung gebunden, nicht aber an die Rechtsprechung irgendeines Verwaltungsgerichtes. Liegen aber Gründe des öffentlichen Wohles nicht vor und erläßt der Gesetzgeber trotzdem ein solches Gesetz, so verstößt er gegen die verfassungsmäßige Ordnung, nach der z.B. Willkürgesetze rechtswidrig sind. Da eine Amtsgründung durch Gesetz in diesem Fall sich als Verwaltungsakt in Gesetzesform darstellen würde, könnten die betroffenen Gemeinden unter den gleichen Umständen wie bei der durch Gesetz erfolgenden Gemeindegebietsänderung mit der Verfassungsbeschwerde vorgehen (4).

2) In gleicher Weise wie die Neubildung vollzieht sich auch die Auflösung

- (1) Vgl. Salzmann-Schunck-Hofmann-Schrick, Erl.2 a.E. zu § 3 AO, S.471.
- (2) Vgl. Eyermann-Fröhler, Randn. 91 zu § 42 VwGO, S.225.
- (3) s.o. § 3, V, S.31 und VI, S.32.
- (4) s.o. § 3, VI, S.33 f

eines Amtes. Ein Unterschied besteht nur insoweit, als nicht alle, sondern nach § 3 Abs.2 AO nur Dreiviertel der beteiligten Gemeinden die Auflösung beantragen müssen. Der Gesetzgeber hielt diese Mehrheit für ausreichend, da ein gedeihliches Zusammenarbeiten ausgeschlossen ist, wenn der überwiegende Teil der amtsangehörigen Gemeinden die Fortsetzung einer gemeinschaftlichen Verwaltung ablehnt. Insbesondere würde das Moment der Freiwilligkeit, das dem Zusammenschluß zu einem Amt innewohnt, in sein Gegenteil verkehrt, wenn trotz der ablehnenden Haltung der meisten Gemeinden wegen einer interessierten Minderheit an der Amtsverwaltung festgehalten würde.

Bei der genannten Mehrheit kommt es nur auf die Zahl der Gemeinden, nicht aber auf ihre Größe, Finanz- oder Verwaltungskraft an (1). Ein Anhörungsrecht der Amtsvertretung, wie es in § 2 AO der Fassung von 1948 (2) angeordnet war, ist nicht mehr vorgesehen. Jedoch wird sich in diesem Fall die Einholung einer Stellungnahme der Amtsverwaltung empfehlen. Werden die Voraussetzungen des § 3 Abs.2 und 3 AO nicht erfüllt, ist eine Auflösung nur durch Gesetz nach § 3 Abs.7 AO möglich.

Die Auflösung von Ämtern, mag sie auf Verfügung oder Gesetz beruhen, hat die gleiche Rechtsnatur wie die durch Verfügung oder Gesetz erfolgende Gemeindegebietsänderung. Es handelt sich dabei um Akte mit Doppelcharakter, nämlich Verwaltungsakte einerseits und nicht anfechtbare Organisationsakte andererseits (3).

Hinsichtlich der Rechtsmittel gilt, soweit es die antragstellenden Gemeinden betrifft, das gleiche wie bei der Amtsneugründung. Für die Gemeinden, die den Auflösungsantrag nicht gestellt haben, ergibt sich folgendes:

- a) Wird die nach § 3 Abs.3 AO erforderliche Zustimmung des Kreisausschusses versagt, so stehen ihnen keine Rechtsmittel zur Seite, da sie nicht beschwert sind (4).
- b) Der Kreisausschuß stimmt zu.

In diesem Fall können sie nicht gegen die Zustimmung vorgehen, da diese für sich allein nach außen noch keine Rechtswirkung hat. Insofern fehlt es an der Klagebefugnis (5).

(1) Vgl. Salzmann-Schunck-Hofmann-Schrick, Erl.3 zu § 3 AO, S.471.

(2) SVG v. 27. September 1948 (GVBl., S.335-348).

(3) s.o. § 3, V, S.31 und VI, S.31 f.

(4) Vgl. Salzmann-Schunck-Hofmann-Schrick, Erl.3 zu § 3 AO, S.471.

(5) a.a.O., Erl.1 a.E. u. 3 zu § 3 AO, S.470/471.

- c) Die obere Aufsichtsbehörde erläßt die Auflösungsverfügung.
Erst jetzt können die nicht beantragenden Gemeinden gemäß § 128 GO in Verbindung mit § 16 AO den Verwaltungsrechtsweg einschlagen; den Widerspruchsbescheid erläßt die Bezirksregierung.
- d) Lehnt die obere Aufsichtsbehörde die fragliche Verfügung ab oder unterläßt sie diese, so steht diesen Gemeinden kein Rechtsmittel zur Verfügung, da sie nicht beschwert sind.

Durch die Auflösungsverfügung wird in den Bestand des Amtes und damit in seine Rechtspersönlichkeit eingegriffen. Daraus ergibt sich, daß auch dem Amt gegen die Auflösungsverfügung ein Rechtsmittel gegeben sein muß. Das Amt kann daher gemäß § 128 GO in Verbindung mit § 16 AO Klage im Verwaltungsstreitverfahren erheben (1).

Ein die Auflösung eines Amtes verfügendes Gesetz dagegen ist nur unter den bereits genannten Voraussetzungen mit der Verfassungsbeschwerde angreifbar (2).

- 3) Bei der Auflösung eines Amtes ist eine Auseinandersetzung insbesondere hinsichtlich der Lasten nach dem Anteil der Gemeinden an dem bisherigen Aufkommen der Amtsumlage erforderlich. Nach § 3 Abs.6 AO wird diese durch die obere Aufsichtsbehörde geregelt. § 13 GO ist entsprechend anzuwenden. Wenn nicht vertraglich etwas vereinbart ist, richtet sich die Auseinandersetzung nach § 1 DVO zu § 3 Abs.6 AO (3).

§ 5 Änderung des Kreisgebietes nach § 8 LKO

Ebenso wie Gebietsänderungen von Gemeinden und Ämtern gestattet das Gesetz auch Änderungen des Kreisgebietes. Dabei besteht die Besonderheit, daß nach § 8 Abs.1 LKO die Änderung von Kreisgrenzen und die Bildung neuer sowie die Zusammenlegung mehrerer Kreise nur durch Gesetz erfolgen können. Der Ausschluß der Möglichkeit, ein Kreisgebiet durch Vereinbarung zu ändern, ist darauf zurückzuführen, daß die Landkreise ihre Abgrenzung der staatlichen Gesetzgebung verdanken und sie Dienstbezirke der Landratsämter, also der unteren staatlichen Verwaltungsbehörden, sind (4).

-
- (1) Vgl. Salzmann-Schunck-Hofmann-Schrick, Erl.1 a.E. zu § 3 AO, S.470.
 - (2) s.o. § 3, VI, S.32 f.
 - (3) DVO AO v. 3.12.1964 (GVBl., S.259).
 - (4) Rittel, Anm.1 zu § 8 LKO.

Abweichend von den entsprechenden Bestimmungen der GO und AO erwähnt § 8 LKO nicht, daß Gebietsänderungen nur aus Gründen des öffentlichen Wohles vorgenommen werden dürfen. Daraus ist aber nicht zu schließen, daß auch andere Gründe Kreisgebietsänderungen rechtfertigen. Vielmehr ist davon auszugehen, daß der Gesetzgeber immer nach den Erfordernissen des Gemeinwohles handelt (1). Bei allen Kreisgebietsänderungen sind also Gründe des öffentlichen Wohles zu prüfen.

Eines Gesetzes bedarf es nur dann nicht, wenn die Kreisgrenzen auf Grund der Vorschrift des § 10 Abs.6 GO in Verbindung mit § 12 GO geändert werden. Ist nämlich durch eine freiwillige Gemeindegebietsänderung auch eine Änderung der Kreisgrenzen bedingt, wird sie durch die Entscheidung der zuständigen oberen Aufsichtsbehörde gemäß § 12 GO herbeigeführt. In diesem Fall hat die Vertretungskörperschaft des Landkreises vor der Grenzänderung ein Anhörungsrecht.

Die Änderung bestehender Kreisgrenzen, die Bildung neuer sowie die Zusammenlegung mehrerer Kreise sind organisatorische Verwaltungsakte, die in die Form von Gesetzen gekleidet werden müssen (2).

Auseinandersetzungen, die durch die Veränderung des Kreisgebiets notwendig werden, können die betroffenen Landkreise einverständlich regeln. Die Formulierung des § 8 Abs.2 LKO schließt dies nicht aus. Die Auseinandersetzung hat genauso zu erfolgen wie die unter Gemeinden; denn nach § 8 Abs.2 LKO findet die Vorschrift des § 13 GO entsprechende Anwendung. Damit gilt auch hier, daß die Aufsichtsbehörde erst dann regelnd eingreifen kann, wenn sich die Beteiligten nicht einigen können (3).

§ 6 Vereinbarkeit der Auflösung und Neubildung von Selbstverwaltungskörperschaften mit Art.28 GG

Nach Art.28 Abs.1 Satz 2 und Abs.2 GG muß das Volk in den Kreisen und Gemeinden eine nach demokratischen Grundsätzen gewählte Vertretung haben; den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verant-

(1) Rittel, Anm.2 zu § 8 LKO.

(2) s.o., § 3, V, S.31; Salzmann-Schunck-Hofmann-Schrick, Erl.2 a.E. zu § 8 LKO, S.515.

(3) a.a.O., Erl.3 zu § 8 LKO, S.515.

wortung zu regeln; auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs das Recht der Selbstverwaltung.

1. Nach dem Wortlaut des Art.28 Abs.1 Satz 2 GG müssen die Länder in Gemeinden und Kreise aufgegliedert sein. Diese beiden Gruppen kommunaler Körperschaften dürfen nicht beseitigt werden. Ihre Einrichtung ist institutionell garantiert. Dagegen enthält dieser Artikel eine solche Garantie nicht für die kommunalen Gebietskörperschaften, wie Ämter, Bezirksverbände etc. Das kann auch nicht aus Art.28 Abs.2 Satz 2 GG geschlossen werden. Danach haben die Gemeindeverbände im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Das heißt aber nicht, daß derartige Gemeindeverbände gebildet oder daß sie als Einrichtung beibehalten werden müssen. Art.28 Abs.2 Satz 2 GG bestimmt nur, daß sie im Falle ihres Bestehens das "Recht der Selbstverwaltung" haben. Damit ist lediglich der Mindestinhalt der Selbstverwaltungsrechte, die den bestehenden Gemeindeverbänden gewährt werden müssen, umschrieben. Eine Verpflichtung, derartige Gemeindeverbände zu schaffen oder beizubehalten, besteht nicht.

Als einziger Gemeindeverband ist der Kreis institutionell garantiert. Dies folgt nicht aus Art.28 Abs.2 Satz 2 GG, sondern allein aus Art.28 Abs.1 Satz 1 GG. Die Bedeutung des Art.28 Abs.2 Satz 2 GG für die Landkreise liegt nur in der Festlegung des Mindestinhalts ihres Selbstverwaltungsrechts (1).

Nach Art.28 GG muß es demnach in den Ländern Kreise und Gemeinden geben; eine Pflicht zur Bildung oder Aufrechterhaltung von Gemeindeverbänden besteht dagegen nicht. Diese vom Wortlaut ausgehende Auslegung wird auch dem Sinn des Grundgesetzes gerecht.

2. Art.28 Abs.2 GG stellt sicher, daß die Selbstverwaltung der Gemeinden und Gemeindeverbände als tragende Einrichtung der öffentlichen Verwaltung erhalten bleibt (3). Sie darf mit Rücksicht auf die institutionelle Garantie nicht aufgehoben und auch nicht derart eingeschränkt werden, daß sie innerlich ausgehöhlt wird (4). Darum kann die Selbstverwaltung als Einrichtung

(1) Vgl. Becker, Selbstverwaltung, S.143; Köttgen, Wesen, S.191; VGH Rhpf, AS 8, S.240.

(3) Vgl. Maunz-Dürig, Rdnr.24 zu Art.28 GG; v.Mangoldt-Klein, Bd.I, Anm.IV (Abs.1) zu Art.28 GG, S.704.

(4) BVerfGE 1, 175.

nicht durch einfache Bundes- oder Landesgesetze aufgehoben werden. Lediglich der Umfang der Aufgaben kann im einzelnen durch Gesetze geregelt werden.

Wenn auch das Wort "Selbstverwaltung" in Art.28 Abs.2 Satz 2 GG im Zusammenhang nur mit den Gemeindeverbänden gebraucht wird, ist sie dennoch auch den Gemeinden garantiert. In Abs.2 Satz 1 wird lediglich eine Umschreibung dieses Begriffes gegeben, in die die Beschreibung des Mindestinhalts des Selbstverwaltungsrechts und der Allzuständigkeit der Gemeinden mit einbezogen ist (1).

Aus der Selbstverwaltungsgarantie folgt jedoch nicht, daß auch die Existenz einzelner Gemeinden oder Gemeindeverbände garantiert ist. Unter der Geltung des Grundgesetzes muß lediglich die Selbstverwaltung der Gemeinden gewährleistet sein; die Rechtsform an sich und ihre Verwirklichung in konkreten Selbstverwaltungskörperschaften darf nicht aufgehoben werden (2). Die Auflösung einzelner ist deshalb trotz Bestands- und Selbstverwaltungsgarantie zulässig.

3. Damit ergibt sich für die Auflösung und Neubildung von Gemeinden, Ämtern und Kreisen das folgende:

a) Da nach Art.28 Abs.1 Satz 2 GG die Länder in Gemeinden und Landkreise gegliedert sein müssen, ist eine allgemeine Auflösung dieser Selbstverwaltungskörperschaften mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.

Lediglich die Ämter können allgemein als Einrichtung beseitigt werden, wenn deren Bestand nicht in der Landesverfassung besonders garantiert ist.

b) Nach Art.28 Abs.2 GG ist sowohl für die Gemeinden als auch für die Gemeindeverbände das Selbstverwaltungsrecht institutionell gewährleistet. Das heißt aber nicht, daß die einzelnen bestehenden Selbstverwaltungskörperschaften unantastbar seien. Daher ist die Auflösung einzelner Gemeinden, Ämter oder Kreise mit dem Grundgesetz vereinbar.

c) Die Neubildung von Gemeinden, Ämtern und Kreisen widerspricht nicht

(1) Vgl. Maunz-Dürig, Rdnr.27 zu Art.28 GG; v.Mangoldt-Klein, Bd.I, Anm.IV 2 zu Art.28 GG, S.711.

(2) Maunz-Dürig, Rdnr.29 zu Art.28 GG; v.Mangoldt-Klein, Bd.I, Anm. IV 1. b) zu Art.28 GG, S.706; Becker, Selbstverwaltung, S.144; Köttgen, Wesen, S.229; OVG Lüneburg, DVBl.1959, S.861; Thieme, S.325 f.

dem Art. 28 GG. Die Institution der Selbstverwaltung wird aber in vielen Fällen durch diese Maßnahmen gerade gefördert.

§ 7 Vereinbarkeit mit der Verfassung für Rheinland-Pfalz vom 18.5.1947

Auflösung und Neubildung von Gemeinden, Ämtern und Kreisen, so wie sie das Selbstverwaltungsgesetz vorsieht, müssen weiter mit der Landesverfassung von Rheinland-Pfalz vereinbar sein.

1. Art. 49 Abs. 1, 2 und 3 Satz 1 rhpf. Verf. überträgt den Gemeinden die Eigenverantwortung und die ausschließliche Zuständigkeit für die gesamte örtl. öffentliche Verwaltung; den Gemeindeverbänden räumt er die gleiche Stellung im Rahmen der gesetzlichen Zuständigkeit ein und gewährleistet Gemeinden und Gemeindeverbänden ausdrücklich das Recht der Selbstverwaltung.

Daraus ist zu entnehmen, daß es Gemeinden geben muß. Es folgt aber nicht daraus, daß Gemeindeverbände eingerichtet und aufrechterhalten werden müssen. Art. 49 rhpf. Verf. garantiert nur einen "Mindestinhalt ihres Selbstverwaltungsrechts, sobald die Gemeindeverbände - wenn auch von der Verfassung ungerufen - ins Leben getreten sind". Darin stimmt Art. 49 rhpf. Verf. mit Art. 28 Abs. 2 GG überein (1).

Ein Unterschied besteht nur insoweit, als Art. 28 Abs. 1 Satz 2 GG auch die Landkreise als Einrichtung garantiert. Da Bundesrecht vorgeht, gilt dies auch für Rheinland-Pfalz.

2. Wie Art. 28 GG, so will die Landesverfassung die Institution der Selbstverwaltung gewährleisten und ihr einen im Kern unentziehbaren Aufgabenbereich sichern. Damit deckt sich die Zielsetzung der Landesverfassung mit der des Art. 28 GG (2).

3. Es kann deshalb auf die Ausführungen oben, 1. Teil, § 6, S. 43 f. verwiesen werden. Sie gelten auch für die Anwendung der Landesverfassung.

(1) VGH Rhpf., AS 8, S. 240.

(2) VGH Rhpf., AS 8, S. 233.

2. TEIL

AUFLÖSUNG UND NEUBILDUNG VON GEMEINDEN, ÄMTERN UND LANDKREISEN DURCH GESETZ nach § 10 Abs. 5 GO, § 3 Abs. 7 AO und § 8 LKO

§ 8 Gemeinden

I. Zuständigkeit des Landesgesetzgebers

Auflösung und Neubildung von Gemeinden gegen den Willen einer beteiligten bedürfen nach § 10 Abs. 5 GO eines Gesetzes. Für den Erlass eines derartigen Gesetzes ist allein der Landesgesetzgeber zuständig. Nach Art. 107 rhpf. Verf. ist dies der Landtag. Die Befugnis des Landtages ergibt sich aus Art. 28, 30, 70 GG. Nach dem Inhalt dieser Bestimmungen legen allein die Volksvertretungen der Länder die verfassungsmäßige Ordnung der Gemeinden fest (1).

Für die kommunalen Körperschaften (Gemeinden und Gemeindeverbände) enthält Art. 28 GG Rahmenvorschriften, aus denen sich ergibt, daß das Grundgesetz einen zweistufigen Aufbau - nämlich Bund-Land - anstrebt, während die Gemeinden nur die innere Aufgliederung eines Landes darstellen (2).

Rahmenvorschriften des Bundes haben aber zur Voraussetzung, daß dieser von der grundsätzlichen Zuständigkeit des Landesgesetzgebers für die Regelung eines Gegenstandes ausgeht. Dies trifft für das Gebiet des Kommunalrechtes zu, allerdings nur im Rahmen des Art. 28 GG. Das folgt weiter aus Art. 39, 70 GG, wonach die Länder das "Recht der Gesetzgebung" haben, wenn es nicht ausschließlich oder konkurrierend dem Bundesgesetzgeber zusteht. Aus Art. 73-75 GG ergibt sich, daß die Bundesgesetzgebung für das Kommunalrecht nicht zuständig ist; denn in den dort aufgestellten Katalogen ist diese Materie nicht erwähnt. Lediglich für die dort genannten Teilgebiete, wie das Fürsorgerecht etc., kann der Bund Gesetze erlassen, die die kommunalen Aufgaben berühren (3).

Dementsprechend bestimmt die Verfassung für Rheinland-Pfalz in Art. 50 Abs. 3, daß die nähere Ausgestaltung der kommunalen Selbstverwaltungs-

(1) Vgl. Becker, Kommunale Selbstverwaltung, S. 688 a. E.

(2) Maunz, Staatsrecht, S. 199.

(3) a. a. O., S. 199.

körperschaften durch das Selbstverwaltungsgesetz geregelt wird. Nach § 10 Abs. 5 GO haben Gebietsänderungen gegen den Willen der beteiligten Gemeinde durch Gesetz zu erfolgen. Dafür ist, wie schon ausgeführt wurde, der Landtag von Rheinland-Pfalz zuständig.

II. Notwendiger Inhalt eines derartigen Gesetzes

Die Vorschrift der Gemeindeordnung, wonach Änderungen des Gemeindegebietes gegen den Willen einer beteiligten Gemeinde durch Gesetz zu erfolgen haben, enthält keine Anhaltspunkte dafür, was im einzelnen in einem derartigen Gesetz zu regeln ist. Bei so schwerwiegenden Eingriffen wie der Auflösung und Neubildung einer Gemeinde muß das die Änderung des Gemeindegebietes ausssprechende Gesetz aber weitere Regelungen enthalten. Es ist daher zu untersuchen, wie ein derartiges Gesetz im einzelnen ausgestattet werden muß.

Erfolgt eine Gebietsänderung, etwa die Auflösung und die Neugründung, nach vorangegangener Einigung der Beteiligten durch Entscheidung der oberen Aufsichtsbehörde, so bestimmt § 12 Abs. 1 Satz 2 GO, daß diese den Tag der Rechtswirksamkeit festlegt und, soweit erforderlich, die Rechtsnachfolge, das Ortsrecht, die Neuwahl der Gemeindevertretung und die neue Verwaltung regelt. Über die Vermögensauseinandersetzung sollen sich nach § 13 Abs. 1 GO die beteiligten Gemeinden einigen. Kommt es aber zu keiner Einigung, regelt die Aufsichtsbehörde die Auseinandersetzung.

Diese Vorschriften gelten nur für Gebietsänderungen durch Entscheidung nach § 12 Abs. 1 GO, nicht aber für solche durch Gesetz. Das ergibt sich ausdrücklich aus dem Wortlaut der Vorschrift des § 12 Abs. 1 Satz 1 GO. Danach gilt diese Bestimmung nur "abgesehen von den Fällen, die einer gesetzlichen Regelung bedürfen". Dennoch wird eine durch Gesetz erfolgende Auflösung oder Neubildung einer Gemeinde die gleichen Regelungen enthalten müssen. Das ergibt sich aus der Natur des zu regelnden Gegenstandes. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang nicht die Form, in der die Gebietsänderung erfolgt, sondern allein die Materie, die geordnet werden soll. Diese ist im Falle der Auflösung und Neubildung einer Gemeinde - erfolgen diese nun durch Gesetz oder Verfügung - gleich.

a) Auflösung und Neubildung von Gemeinden sowie Grenzfestlegung

Sollen Gemeinden aufgelöst und neugebildet werden, so muß das diese Maßnahme aussprechende Gesetz genau bestimmen, welche Gemeinden aufgelöst und welche neugebildet werden sollen. Zu diesem Zweck wird der Wortlaut

des Gesetzes etwa lauten: "Die Gemeinde A" oder "die Gemeinden A und B werden aufgelöst. Es wird die Gemeinde D oder es werden die Gemeinden C und D gebildet".

Im Gesetz ist außerdem festzulegen, welche neuen Grenzen die neugebildete Gemeinde haben und aus welchen Gemeindegebieten oder Teilen der aufgelösten Gemeinden die neue Gemeinde bestehen soll.

Diese Regelungen müssen möglichst genau und umfassend sein, damit Streitigkeiten von vornherein ausgeschlossen werden.

Entsprechende Regelungen sind beispielsweise in folgenden Fällen getroffen worden:

1. Vereinigung der Gemeinden Heimbach und Weis (1).

§ 1 Die Gemeinden Heimbach und Weis werden aufgelöst.

§ 2 Es wird eine Gemeinde mit dem Namen Heimbach-Weis gebildet.

§ 3 Die Gemeinde Heimbach-Weis besteht aus den Gemarkungen der früheren Gemeinden Heimbach und Weis.

2. Auflösung der Gemeinde Elchweiler-Schmießberg und Bildung der Gemeinden Elchweiler und Schmießberg (2).

§ 1 Die Gemeinde Elchweiler-Schmießberg wird aufgelöst.

§ 2 (1) Aus der Gemarkung der bisherigen Gemeinde Elchweiler-Schmießberg werden die Gemeinden Elchweiler und Schmießberg gebildet.

(2) Der bisherige Ortsteil Elchweiler bildet die Gemeinde Elchweiler. Der bisherige Ortsteil Schmießberg bildet die Gemeinde Schmießberg.

(3) Die Gemeinden Elchweiler und Schmießberg gehören zum Landkreis Birkenfeld und zum Amt Birkenfeld.

3. Bildung einer Gemeinde Schnellbach (3).

§ 1 Bildung der Gemeinde Schnellbach.

(1) Aus dem südöstlichen Teil der Gemarkung Sevenich, Amt Kastellaun, Landkreis Simmern (Ortsteil Schnellbach) wird eine selbständige Gemeinde mit dem Namen "Schnellbach" gebildet.

(1) LG Heimbach-Weis v. 21.6.1960, GVBl., S.113.

(2) LG Elchweiler-Schmießberg v. 9.11.1961, GVBl., S.225.

(3) LG Schnellbach v. 30.11.1956, GVBl., S.149.

(2) Die Gemeinde Schnellbach gehört zum Amt Kastellaun und zum Landkreis Simmern.

§ 2 Gemeindegrenze

(1) Die Gemarkungsgrenze der Gemeinde Schnellbach gegenüber der Gemarkungsgrenze der Gemeinde Sevenich beginnt am Schnittpunkt des ...

b) Regelungen über Ortsrechte

Zum Ortsrecht einer Gemeinde gehören Satzungen (einschließlich der Steuer-, Gebühren- und Beitragsordnungen), Polizeiverordnungen, sonstige Ordnungen mit Rechtscharakter und eventuell bestehendes Gewohnheitsrecht (Observanzen) (1). Diese Rechte werden durch die Auflösung und Neubildung von Gemeinden in sehr starkem Maß berührt. Es ist daher notwendig, eine Regelung des weiteren Schicksals der Ortsrechte, etwa ob sie erlöschen oder wie weit sie fortgelten sollen, vorzunehmen, damit rechtliche Unklarheiten vermieden werden. Die Gemeindeordnung enthält zu dieser Materie keine Vorschriften.

Die Wirkung der Auflösung und der Neugründung einer Gemeinde auf das Ortsrecht, soweit gesetzliche Bestimmungen fehlten, war in der Vergangenheit sehr umstritten, wobei die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte und der ordentlichen Gerichte auseinanderging.

Das Reichsgericht vertrat zusammen mit dem Kammergericht (2) die Ansicht, daß sich der Wille des Gesetzgebers normalerweise nur auf dasjenige Gebiet erstrecke, das zur Zeit der Gesetzesverkündung seinem Willen unterworfen war. Eine selbständige Ausdehnung des bestehenden Rechts auf eingegliederte Gebiete komme daher nicht in Frage, wenn nicht ein entgegenstehender Wille des Gesetzgebers im Einzelfall ersichtlich sei. In allen anderen Fällen müsse das Ortsrecht der aufnehmenden Gemeinde durch eine neue Willenstätigkeit des Gesetzgebers auf das hinzutretende Gebiet erstreckt werden.

Demgegenüber vertrat das ProVG (3) die Meinung, daß das vom Ortsgesetzgeber erlassene Recht von vornherein für den jeweiligen Umfang des Gemeindegebiets geschaffen sei und sich dementsprechend auch auf neu eingegliederte Teile erstrecke, wobei das bis dahin dort geltende Ortsrecht gleichzeitig

(1) Vgl. Schuster-Diehl, Erl. III 2. zu § 12 GO; hinsichtlich des Gewohnheitsrechtes: ProVG RuPrVB1. 1929, S. 733.

(2) RGZ 48, S. 275; KG RuPrVB1. 1930, S. 488.

(3) ProVG 37, S. 405; 48, S. 21; 56, S. 127.

untergehe, weil die Gebietshoheit der früheren Gemeinde fortfalle.

Legt man die allgemeinen staatsrechtlichen Regeln zugrunde, wonach ein Rechtssatz gilt, solange er nicht außer Kraft gesetzt wird (1), so muß der Spruchpraxis des Reichsgerichts gefolgt werden, wonach das Ortsrecht in den umgegliederten Gebieten in Kraft bleibt, falls es nicht durch Übergangsregelungen beseitigt oder befristet oder später durch die neuen Gemeindeorgane aufgehoben wird (2).

Steht somit fest, daß der Gesetzgeber zur Vermeidung von Unklarheiten Regelungen über das Ortsrecht treffen muß, so stellt sich die Frage nach deren Umfang. Aus der Natur der Sache ergibt sich, daß es sich dabei hauptsächlich nur um Übergangsvorschriften handeln kann. Die endgültige Neuregelung wird der Gesetzgeber der neugebildeten Gemeinde überlassen, um Eingriffe in ihre Satzungsautonomie zu vermeiden. In der Hauptsache wird er Bestimmungen darüber erlassen, ob, für welche Zeit und für welches Gebiet das seitherige Ortsrecht fortgilt. Völlig neues Ortsrecht sollte grundsätzlich nur dann geschaffen werden, wenn das wegen der Gebietsänderung unumgänglich erscheint, z.B. bei einer Neugründung, die sich aus einer größeren Zahl von Gebietsteilen anderer Gemeinden zusammensetzt (3).

Gemäß dem hier Gesagten hat der Gesetzgeber in den meisten gebietsändernden Gesetzen (4), gleichgültig, ob es sich dabei um Eingemeindungen, Zu-

(1) Vgl. Wolff, S.117.

(2) Vgl. dazu die ausführliche Darstellung bei Muntzke-Schlempp, Erl.IV zu § 18 HGO, S.373; Gönnerwein, S.80.

(3) Vgl. Schuster-Diehl, Erl.III 2. zu § 12 GO.

(4) Vgl. LG Bockenheim/Wstr. v. 11.7.1956, GVB1., S.87;
LG Dietersheim-Bingen v. 26.7.1960, GVB1., S.148;
LG Elchweiler-Schmießberg v. 9.11.1961, GVB1., S.225;
LG Heimbach-Weis v. 21.6.1960, GVB1., S.113;
LG Höhrfröschchen v. 8.12.1958, GVB1., S.211;
LG Kautenbach v. 6.4.1962, GVB1., S.41;
LG Laudesfeld u.a. v. 12.5.1953, GVB1., S.60;
LG Neuheilenbach v. 26.7.1960, GVB1., S.151;
LG Petersberg v. 8.11.1954, GVB1., S.141;
LG Schnellbach v. 30.11.1956, GVB1., S.149;
LG Schönecken-Wetteldorf v. 20.10.1959, GVB1., S.211;
LG Vierherrenborn v. 6.5.1954, GVB1., S.73.

sammenlegungen oder Umgemeindungen handelt, folgende Regelung getroffen:
"In der neugebildeten Gemeinde ... bleibt das bisherige Ortsrecht bestehen, bis es durch Ortsrecht der neugebildeten Gemeinde ersetzt wird."

c) Gemeindevertretung und Gemeindeverwaltung

Regelungen im Falle der Auflösung einer Gemeinde bezüglich der Gemeindevertretung bedarf es nicht. Mit der Auflösung einer Gemeinde fallen selbstverständlich auch ihre Organe weg (1).

Dagegen wird bei der Neubildung über die Gemeindevertretung und -verwaltung in den meisten Fällen eine Regelung erforderlich sein. Welche hängt davon ab, wie es im einzelnen zu der Neubildung kommt.

Es müssen hier die zwei Möglichkeiten der Neubildung von Gemeinden unterschieden werden, nämlich

1. die Zusammenlegung von Grundstücken aus einem oder mehreren Gemeindegebieten zu einer neuen Gemeinde und
2. der Zusammenschluß von zwei oder mehreren Gemeindegebieten zu einem neuen.

Wird im ersten Fall die Einwohnerzahl der abgebenden Gemeinden derart verändert, daß die Zusammensetzung der Gemeindevertretung berührt wird, muß der Gesetzgeber den Gemeinderat der abgebenden Gemeinde auflösen und zu einem bestimmten Zeitpunkt Neuwahlen anordnen (2). Ändert sich dagegen die Einwohnerzahl nur geringfügig, ist eine solche Maßnahme nicht erforderlich.

Im zweiten Fall bedarf es hinsichtlich der aufgelösten Gemeinden keiner Regelung, da deren Organe mit der Auflösung wegfallen (3).

(1) Clasen, S.335.

(2) Vgl. Gegenüberstellung SVG Rhld-Pf, Lt. Rhld-Pf, V.Wp., Drucks. Abt. II, Nr.43, S.365 (zu Art.1 Nr.11).

(3) Obwohl im Falle der Auflösung einer Gemeinde die Organe wegfallen und deshalb eine dahingehende Regelung nicht erforderlich ist, hat der Landtag von Rheinland-Pfalz in einer Reihe von Gesetzen bestimmt, daß die Gemeindevertretungen mit Inkrafttreten des Gesetzes aufgelöst sind.

Vgl. folgende Beispiele:

LG Schönecken-Wetteldorf v. 20.10.1959, GVBl., S.211;

LG Heimbach-Weis v. 21.6.1960, GVBl., S.113;

Für jede Neubildung einer Gemeinde muß der Gesetzgeber eine Regelung hinsichtlich der Gemeindevertretung treffen. Nach Art. 28 Abs. 1 GG, Art. 50 Abs. 1, 76 Abs. 1 rhpf. Verf. muß das Volk in den Gemeinden eine Vertretung, die nach demokratischen Grundsätzen zustande gekommen ist, haben. Demgemäß muß der Gesetzgeber die Neuwahl der Gemeindevertretung anordnen. Den Zeitpunkt der Wahl setzt er selbst fest, oder er delegiert die Bestimmung darüber. Im Hinblick auf diese Wahlen muß in dem Gesetz ferner eine Bestimmung über Wohnsitz oder Aufenthalt der Einwohner einer neugebildeten Gemeinde aufgenommen werden. Denn Bürger einer Gemeinde und wahlberechtigt ist nach § 16 Abs. 1 GO und § 1 KWG u. a. nur, wer mindestens ein halbes Jahr in der Gemeinde gewohnt hat. Damit die Neuwahl der Gemeindevertretung nicht erst nach Ablauf eines halben Jahres seit der Neubildung möglich wird, bietet sich dem Gesetzgeber nur die Möglichkeit an, die Dauer des Wohnsitzes oder des Aufenthaltes in der aufgelösten Gemeinde auf die Dauer des neuen Wohnsitzes anzurechnen.

Bis zur Konstituierung der neuen Gemeindevertretung und bis zu den von ihr vorzunehmenden Wahlen der übrigen Gemeindeorgane muß der Gesetzgeber die Verwaltung der Gemeinde sicherstellen. Da die neu entstandene Gemeinde zunächst ohne Organe ist, ist ein Beauftragter einzusetzen. Der Aufgabenbereich dieses Beauftragten ist auf die Aufstellung eines vorläufigen Haushaltsplanes und die Vorbereitung der Kommunalwahl zu beschränken (1).

Diese Regelung im Gesetzestext ist notwendig, da sonst die neugebildete Gemeinde ohne Verwaltung wäre.

d) Rechtsnachfolge, Vermögensauseinandersetzung und Inkrafttreten

Bei der Auflösung einer Gemeinde und der Verteilung ihres Gebietes auf mehrere Gemeinden muß ferner die Rechtsnachfolge in Vermögen und Schulden geregelt werden, da nach Auflösung der Gemeinde niemand mehr vorhanden ist, mit dem die Nachfolgegemeinden die Vermögensauseinandersetzung regeln könnten.

LG Dietersheim-Bingen v. 26.7.1960, GVBl., S.148;

LG Eichweiler-Schmißberg v. 9.11.1961, GVBl., S.225;

LG Stauf-Eisenberg v. 8.2.1962, GVBl., S.30.

- (1) Die Frage, ob die Bestellung des Beauftragten in entsprechender Anwendung des § 127 GO oder gemäß § 12 Abs. 1 GO aufgrund der dort gegebenen Ermächtigung, die neue Verwaltung zu regeln, erfolgt, wird in einem besonderen Abschnitt behandelt (s. u. § 16).

Geht jedoch eine Gemeinde dadurch unter, daß sie vollständig mit einer anderen Gemeinde vereinigt oder in diese oder mehrere andere Gemeinden eingliedert wird, so bedarf es einer Regelung der Rechtsnachfolge nicht. In diesem Fall fällt die Rechtspersönlichkeit der alten Gemeinde weg. Die neugeschaffene oder aufnehmende Gemeinde übernimmt im Wege der Gesamtrechtsnachfolge ohne weiteres alle öffentlich-rechtlichen wie auch privatrechtlichen Rechte und Pflichten der untergegangenen Gemeinde (1). Dann bedarf es auch keiner vermögensrechtlichen Auseinandersetzung.

Bei Neubildungen, bei denen die Rechtspersönlichkeit der beteiligten Gemeinden erhalten bleibt (2), werden Bestimmungen über die Rechtsnachfolge in aller Regel überflüssig sein, obwohl es sich um eine Einzelrechtsnachfolge handelt. Eine solche Teileinverleibung ist, soweit der öffentlich-rechtliche Bereich in Frage steht, einer völligen Einverleibung einer Gemeinde durch eine andere insoweit gleichzustellen, als es sich um Rechtsverhältnisse handelt, die in dem einverleibten Teile wurzeln (3). Für diesen automatisch erfolgenden Übergang kommen aber nur Rechtsverhältnisse in Betracht, die zwischen Gemeinde und Einwohner oder Gemeinde und Staat bestehen (4), nicht dagegen für das Verwaltungs- und Finanzvermögen. Von diesem Übergang werden somit erfaßt: Abgabenhöhe (Steuern, Gebühren, Beiträge und Naturaldienste), Fürsorgelasten, Wegebaukosten, Polizeilasten, Schulbaukosten und Unterhaltung der im Gebiet gelegenen öffentlichen Einrichtungen.

Die Verteilung des Verwaltungs- und Finanzvermögens gehört bereits zur Auseinandersetzung (5). Da § 13 Abs. 1 GO auch bei Auflösung und Neubildung einer Gemeinde durch Gesetz Anwendung findet, gilt auch hier der Grundsatz, daß die Aufsichtsbehörde erst dann Regelungen treffen kann, wenn die beteiligten Gemeinden sich nicht einigen können.

-
- (1) Vgl. Schuster-Diehl, Erl. III 3. zu § 12 GO; RGZ 87, S. 286 a. E.; KGJ 41, S. 214.
- (2) Vgl. LG Maxdorf v. 15.10.1952, GVBl., S. 153; hier wurde aus der Gemeinde Lamsheim der südliche Teil ausgegliedert und daraus die neue Gemeinde Maxdorf gebildet. Die Rechtspersönlichkeit der Gemeinde Lamsheim blieb erhalten.
Es können aber auch mehrere Gemeinden Gebietsteile abgeben.
- (3) Vgl. RGZ 68, S. 372 a. E.
- (4) Schuster-Diehl, Erl. III 3. zu § 12 GO; Muntzke-Schlempp, Erl. V zu § 18 HGO, S. 375 f.
- (5) Schuster-Diehl, Erl. III 3. a. E. zu § 12 GO.

Darum sind Bestimmungen über die Vermögensauseinandersetzung in den Gesetzestext nicht aufzunehmen.

Die rein deklaratorische Erwähnung der Rechtsnachfolge ist jedoch zu empfehlen, weil dadurch rechtliche Unklarheiten von vornherein vermieden werden können (1). Notwendig ist dagegen in einem solchen Gesetz die Festsetzung des Eintritts der Rechtswirksamkeit. Das ist regelmäßig der Tag, an dem das Gesetz in Kraft tritt.

III. Begründungen für die Auflösung und Neubildung von Gemeinden in der Landesgesetzgebung unter Berücksichtigung der Eingemeindung

Der Landtag von Rheinland-Pfalz hatte sich in den vergangenen Jahren mit einer Reihe von Gemeindeauflösungen und Neugründungen zu befassen.

Wie bereits dargelegt (2), durften auch diese Gebietsänderungen nur aus Gründen des öffentlichen Wohles erfolgen. Es ist deshalb interessant festzustellen, in welchen tatsächlichen Gegebenheiten der Landtag in den bisher erlassenen Gesetze Gründe des öffentlichen Wohls gesehen hat. Die Durchsicht der Begründungen zu den einzelnen Gesetzesentwürfen ergab folgendes:

1. In allen Fällen der Auflösung einer Gemeinde und der Neubildung mehrerer Gemeinden aus dem aufgelösten Gemeindegebiet wurden Gebietsteile verselbständigt, die früher schon einmal selbständig waren, dann aber mit anderen zu einer Gemeinde zusammengelegt worden sind. Diese Zusammenschlüsse hatten nicht zu einem Zusammenwachsen der Ortsteile und zur Entwicklung eines Zusammengehörigkeitsgefühls der Bewohner geführt. Ursachen dafür waren weite Entfernungen zwischen den Ortsteilen, schlechte Verkehrsverbindungen und trennende Berge, Täler oder Schluchten. Infolgedessen sind die Ortsteile eigenständige Gemeinwesen mit eigenen Gemeinschaftseinrichtungen, wie Schulen, Kirchen, Kanalisation etc. geblieben. Gemeinsame Einrichtungen zwischen den Ortsteilen fehlten meistens. Allen Fällen war gemeinsam, daß die Ortsteile finanziell und kulturell lebensfähige Gebilde waren, die auch rechtliche Selbständigkeit erstrebt hatten (3).

(1) Vgl. z.B. LG Stauf-Eisenberg v. 8.2.1962, GVBl., S.30.

(2) s.o., § 3, S.9 f.

(3) Vgl. Begr.z. LG Ellenberg u.a., Lt.Rhld-Pf, II.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.168, S.421; Begr.z.LG Wissen u.a., Lt.Rhld-Pf, II.Wp., Drucks. Abt.II, Nr.334, S.927; Begr.z.LG Laudesfeld u.a., Lt. Rhld-Pf, II.Wp., Drucks. Abt.II, Nr.511, S.1455; Begr.z.LG Elchweiler-Schmießberg, Lt. Rhld-Pf, IV.Wp., Drucks. Abt.II, Nr.318, S.1775.

2. In den Fällen der Zusammenlegung von Gemeinden und der Eingemeindung dagegen waren die Gemeindegebiete zusammengewachsen, so daß sie baulich ineinander übergingen und ein einheitliches Ortsbild ergaben. Als Folge davon sind in den Gemeinden gemeinsame Einrichtungen, wie Schulen, Wasserversorgung etc. sowie Gemeinsamkeiten auf wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gebieten entstanden. Lediglich in einem Fall waren die Gemeinden räumlich getrennt. Diese Trennung soll jedoch durch die Errichtung einer Siedlung nach der Eingemeindung beseitigt werden.

Die beteiligten Gemeinden erwarteten durch diese Maßnahmen eine Stärkung der Verwaltungs- und Finanzkraft. Der Zusammenschluß wurde von den Bewohnern durchweg befürwortet (1).

3. Den Fällen der Umbildung durch Zusammenlegung ausgegliederter Grundstücke lagen die gleichen tatsächlichen Gegebenheiten zugrunde, wie den Fällen der Auflösung einer Gemeinde und der Bildung mehrerer Gemeinden aus dem alten Gemeindegebiet. Nur hatten sich hier später entstandene Siedlungen infolge räumlicher Entfernung von Ortskern und ungünstiger Verkehrsverbindungen selbständig entwickelt und sich völlig eigenständige Ortsgemeinschaften mit eigenen Gemeinschaftseinrichtungen herausgebildet. Auch diesen Fällen ist gemeinsam, daß nunmehr wirtschaftlich, kulturell und soziologisch lebensfähige Gebilde entstanden sind, die die rechtliche Selbständigkeit erstrebt hatten (2).

- (1) Vgl. Begr.z.LG Bockenheim/Weinstr., Lt.Rhld-Pf, III.Wp., Drucks.Abt. II, Nr.135, S.689; Begr.z.LG Schönecken-Wetteldorf, Lt.Rhld-Pf, IV.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.18, S.63; Begr.z.LG Heimbach-Weis, Lt.Rhld-Pf, IV.Wp., Drucks.Abt. II, Nr.135, S.835; Begr.z.LG Dietersheim-Bingen, Lt.Rhld-Pf, IV.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.145, S.867; Begr.z.LG Stauff Eisenberg, Lt. Rhld-Pf, III.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.338, S.2013.
- (2) Vgl. Begr.z.LG Birkenheide, Lt.Rhld-Pf, II.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.344, S.987 f.; Begr.z.LG Maxdorf, Lt.Rhld-Pf, II.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.353, S.1015 f.; Begr.z.LG Vierherrenborn, Lt.Rhld-Pf, II.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.790, S.2597 f.; Begr.z.LG Petersberg, Lt.Rhld-Pf, II.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.768, S.2453 f.; Begr.z.LG Schnellbach, Lt.Rhld-Pf, III.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.187, S.935 f.; Begr.z.LG Höhrörschen, Lt. Rhld-Pf, III.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.354, S.1827 f.; Begr.z.LG Neuheilenbach, Lt.Rhld-Pf, IV.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.144, S.863 f.; Begr.z.LG Kautenbach, Lt. Rhld-Pf, IV.Wp., Drucks.Abt.II, Nr.353, S.2057 f.

Beim Erlaß der bisher ergangenen Gesetze über die Auflösung und Neubildung von Gemeinden hatte der Landesgesetzgeber sich folglich mit zwei verschiedenen Sachlagen auseinanderzusetzen. Einmal waren zwei Gemeinden derart miteinander gewachsen, daß sie eine Einheit bildeten, die lediglich rechtlich noch nicht erreicht war. Im anderen Fall war rechtlich eine Gemeinde vorhanden, tatsächlich aber bestanden mehrere Gemeingebilde mit weitgehender Selbständigkeit.

Der Landtag hat die Gebietsänderungen vorgenommen, weil dadurch lebensfähige Gemeinden entstanden, die den wesentlichen Selbstverwaltungsaufgaben gewachsen waren.

IV. Vereinbarkeit dieser Veränderungen mit Bestrebungen der Stärkung und Vereinfachung der Verwaltung sowie der Raumordnung

Betrachtet man die kraft Gesetzes geschaffenen Gemeindeneubildungen, so stellt sich die Frage, ob diese Gemeinden den Bestrebungen zur Stärkung und Vereinfachung der Verwaltung sowie den Zielen der Raumordnung gerecht werden. Die Raumordnung ist Sache des Bundes, der Länder, der Gemeindeverbände und Gemeinden. Sollen ihre Ziele erreicht werden, müssen vor allem leistungsstarke Gemeinden bestehen.

Die mangelnde Leistungsfähigkeit vieler Gemeinden ist nicht nur auf ihre finanzielle Schwäche zurückzuführen, Diese Schwierigkeiten sind oft nur die Folge unzulänglicher Bevölkerungs- und Wirtschaftsstruktur, eines besonders ungünstigen Standortes u.a.m. (1).

Einen allgemein anerkannten Maßstab, mit dem Mängel festgestellt werden können, die die Aufgabenerfüllung der Verwaltung in den Gemeinden behindern oder gar ausschließen, gibt es nicht. Es kann aber von folgenden, heute allgemein anerkannten Leitsätzen ausgegangen werden:

- a) Die Bewohner der ländlichen Gemeinden verlangen heute von der gesetzvollziehenden, ordnenden und eingreifenden Verwaltung qualitativ und quantitativ gleichwertige Leistungen, wie sie in größeren Städten üblich sind.
- b) Die planende und die leistende Verwaltung rangieren vor der Eingriffsverwaltung.

(1) Becker, Rechts- und Verwaltungsfragen, S.138.

c) Die Verwaltung muß effektiv und wirtschaftlich sein, damit für den Bürger möglichst gute Leistungsergebnisse erzielt werden (1).

Betrachtet man die durch den Gesetzgeber neugeschaffenen Gemeinden unter diesen Gesichtspunkten, die wegen ihrer allgemeinen Anerkennung keiner Begründung mehr bedürfen, ergibt sich, daß durchweg Gemeinden geschaffen worden sind, die unter den besonderen Umständen der Einzelfälle den aufgestellten Leitsätzen in etwa genügen.

Mit Ausnahme von 6 Fällen liegt die Einwohnerzahl der neugebildeten Gemeinden über 200 (2). Dagegen dürfte sich die Auflösung der Gemeinden Elchweiler-Schmißberg (3), Laudesfeld und Winterscheid (4) im Hinblick auf diese Leitsätze als Fehlgriff erweisen. Es wurden nämlich aus dem Gemeindegebiet der untergegangenen Gemeinde Elchweiler-Schmißberg die Gemeinden Elchweiler - mit 118 (5) und Schmißberg mit 85 (6) Einwohnern gebildet. Aus den Gemeindegebieten von Laudesfeld und Winterscheid wurden Laudesfeld mit 120, Winterscheid mit 149, Winterscheid mit 234 und Mützenich mit 207 Einwohnern geschaffen (7).

Wenn auch die Einwohnerzahl allein nicht maßgeblich ist, so liegt doch die Vermutung nahe, daß diese Gemeinden ihre Aufgaben nur sehr schwer erfüllen können. Mit den Bestrebungen zur Stärkung der Verwaltungskraft der Gemeinde, der Verwaltungsvereinfachung und den Zielen der Raumordnung sind sie nicht vereinbar.

§ 9 Ämter

Auflösung und Neubildung von Ämtern gegen den Willen der beteiligten Gemeinden und des Kreisausschusses können nach § 3 Abs. 7 AO und auf dem Gesetzeswege erfolgen. Zuständig für diese Gesetzgebungsakte ist wiederum der Landtag. Dies folgt aus der dem Landesgesetzgeber zustehenden Gesetz-

(1) Wagener, S.37.

(2) Vgl. Gemeindeverzeichnis Rhld-Pf, S.21 f., Tabl.11.

(3) LG Elchweiler-Schmißberg v. 9.11.1961, GVBl., S.225.

(4) LG Laudesfeld u.a. v. 12.5.1953, GVBl., S.60.

(5) Gemeindeverzeichnis Rhld-Pf, S.21 f., Tabl.11.

(6) a.a.O.

(7) a.a.O.

gebungskompetenz auf dem Gebiet des Kommunalrechts (1).

Auch hier ist zu untersuchen, was im einzelnen in einem derartigen Gesetz zu regeln ist, da die Amtsordnung diesbezügliche Bestimmungen nicht enthält.

Bei der Änderung von Amtsgebieten hat der Gesetzgeber die gleichen Organisationsfragen zu lösen wie bei gemeindegebietsändernden Gesetzen. Bei beiden Fallgruppen handelt es sich um Gebietsänderungen im gemeindlichen Bereich mit den gleichen Folgeerscheinungen. Sollen daher Ämter aufgelöst und andere neu gebildet werden, ist dies in einem solchen Gesetz auszusprechen. Weiterhin sind Regelungen über die neuen Grenzen, das Erlöschen oder Weiterbestehen der Amtsrechte, die Amtsvertretung und -verwaltung, die Rechtsnachfolge und das Inkrafttreten zu treffen. Auch hinsichtlich der Vermögensauseinandersetzung gilt nichts anderes als bei Gemeindegebietsänderungen; denn § 3 Abs.6 AO verweist auf § 13 GO.

Von dieser rechtlichen Möglichkeit, Ämter aufzulösen und neu zu bilden, hat der Gesetzgeber von Rheinland-Pfalz bisher keinen Gebrauch gemacht. Es ist aber zu erwarten, daß er in nächster Zukunft sich aus Gründen der Stärkung und Vereinfachung der kommunalen Verwaltung und der raumordnerischen Planung damit befassen wird.

§ 10 Landkreise

I. Aufbau und Inhalt eines solchen Gesetzes

Nach § 8 Abs.1 LKO können die Änderung von Kreisgrenzen und die Bildung neuer sowie die Zusammenlegung mehrerer Landkreise nur durch Gesetz erfolgen. Zwar ist in dieser Vorschrift die Auflösung eines Landkreises nicht aufgeführt; die Neubildung und besonders die Zusammenlegung von Landkreisen setzen aber die Auflösung voraus, so daß sich eine ausdrückliche Erwähnung im Gesetz erübrigte. Ein gemäß § 8 Abs.1 LKO ergehendes Gesetz, durch das ein Landkreis aufgelöst und neugebildet oder mehrere zusammengelegt werden, muß auf der Kreisebene die gleichen Regelungen treffen wie gebietsändernde Gesetze auf der Gemeindeebene; denn beide Gesetzesarten beruhen auf ähnlichen tatsächlichen Gegebenheiten. Ein derartiges Gesetz muß daher Auflösung und Neubildung oder Zusammenlegung von Landkreisen

(1) s.O., § 8, I, S.47 f.

ausdrücklich regeln und Bestimmungen über das Erlöschen oder Fortbestehen von Kreisrechten, die Vertretung und Verwaltung des Kreises, sowie die Rechtsnachfolge enthalten. Hinsichtlich der Auseinandersetzung verweist § 8 Abs. 2 LKO auf § 13 GO, der entsprechende Anwendung findet.

Gesetze dieser Art hat der Landesgesetzgeber bis jetzt nicht erlassen. Im Rahmen einer Verwaltungsvereinfachung, mit der sich der Landtag zur Zeit befaßt, soll aber eine Neugliederung der Landkreise vorgenommen werden (1).

II. Neugliederung von Landkreisen nach dem Entwurf zu einem Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung und ihre Begründung

Zu Beginn des Jahres 1965 hat die Landesregierung im Landtag eine Gesetzesvorlage betreffend das Landesgesetz über die Verwaltungsvereinfachung im Lande Rheinland-Pfalz eingebracht (2). Dieser Gesetzesentwurf befaßt sich in seinem II. Abschnitt mit der Neugliederung der Landkreise. Von den 39 zur Zeit bestehenden Landkreisen sollen 8 aufgelöst und 2 neugebildet werden. Die aufzulösenden Landkreise sind die Landkreise Zweibrücken, Speyer, Frankenthal (Pfalz), Kirchheimbolanden, St. Goar, Zell (Mosel), Saarburg und der Loreleykreis. Sie sind nach Ansicht der Landesregierung zu klein, als daß sie den Ansprüchen an eine moderne Kreisverwaltung gerecht werden könnten.

Neu gebildet werden sollen der Landkreis Grünstadt und der Mittelrheinkreis, damit befriedigendere Verwaltungsverhältnisse in den betreffenden Räumen geschaffen werden.

Die Auflösung der Landkreise Frankenthal und Speyer, die Vergrößerung des Landkreises Ludwigshafen und die Neuschaffung des Landkreises Grünstadt, wodurch größere Verwaltungseinheiten gebildet werden, sollen insbesondere die Raumordnung im Rhein-Neckar-Raum erleichtern.

Dagegen werden die Landkreise Prüm und Daun nicht verändert. Diese Landkreise gehören zwar nach ihrem Gebietsumfang zu den größten in Rheinland-Pfalz - und Kreise ihrer Größenordnung sollen grundsätzlich neu organisiert werden - ihre Einwohnerzahlen liegen jedoch nur um 40 000. Die Landesregierung hat darum wegen der geringen Bevölkerungsdichte von einem Änderungsvorschlag abgesehen.

(1) Entw. LG Verwaltungsvereinfachung, Lt. Rhld-Pf, V.Wp., Drucks. Abt II, Nr. 370, S. 2029 f.

(2) ebd.

Nach der der Gesetzesvorlage beigelegten Denkschrift (1) erstrebt die Landesregierung mit ihren Neugliederungsplänen in der Hauptsache die "richtige" Größe der Landkreise. Die zur Bestimmung der richtigen Größe eines Landkreises gebräuchliche Formel, die Größe habe sich nach der Leistungsfähigkeit des Landkreises zu richten, hält die Landesregierung für eine "Leerformel" und als Abkürzung für oftmals komplizierte Sachzusammenhänge zu Recht für unbrauchbar. Diese Formel ist in der Tat zu vage, als daß mit ihr die beste Größenordnung eines Landkreises erarbeitet werden könnte. Die Landesregierung hat darum versucht, Anhaltspunkte für die Gewinnung brauchbarer Maßstäbe durch den Vergleich mit anderen Bundesländern zu gewinnen. Als Vergleichsländer hat sie Hessen und Niedersachsen gewählt, weil dort ähnliche Verhältnisse wie in Rheinland-Pfalz bestehen. Der Vergleich ergab, daß Rheinland-Pfalz im Durchschnitt kleinere Landkreise als die Vergleichsländer hat.

Für die Bestimmung der richtigen Größe eines Landkreises hat die Landesregierung folgende Hauptanhaltspunkte herausgearbeitet:

- 1) Die Zahl der Gemeinden eines Landkreises dürfe einesteils nicht so klein sein, daß das Landratsamt nicht genügend ausgelastet sei, andererseits dürfe sie auch nicht so groß sein, daß es die Übersicht und Führungnahme mit den Einwohnern verliere. Ein Landkreis solle daher nicht weniger als 25 und nicht mehr als 150 Gemeinden haben, wobei auch die Gemeindegröße berücksichtigt werden müsse.
- 2) Die finanzielle Leistungskraft müsse so stark sein, daß der Landkreis die ihm heute gestellten durchschnittlichen Aufgaben erfüllen könne. Zu erhebliche Unterschiede in der finanziellen Leistungsfähigkeit seien nicht vertretbar und widersprächen dem Selbstverwaltungsgedanken auf der Kreisebene.
- 3) Ein Landkreis solle, sofern nicht andere verbesserungsfähige Momente mitspielen, mindestens 50 000 und nicht mehr als 150 000 Einwohner haben. Bei Überschreitung dieser Zahl könne kein ausreichender Kontakt hergestellt werden.
- 4) Der Gebietsumfang eines Landkreises müsse derart beschaffen sein, daß die Kreisverwaltung und die Gemeinden sich ohne große Mühe untereinander erreichen könnten. Ausnahmen sollen nur in dünn besiedelten Gebieten gemacht werden.

(1) Denkschrift über die Verwaltungsvereinfachung, S.2066 f.

Damit wird die Verminderung um 6 Landkreise überwiegend aus größenordnungsmäßigen Gesichtspunkten, wie Einwohnerzahl und Gebietsumfang begründet, was sich besonders aus der Zusammenstellung der Größenklassen in der Denkschrift ergibt (1).

III. Kritische Anmerkungen

Der Mut, mit dem die Landesregierung von Rheinland-Pfalz Vorschläge zur Verwaltungsvereinfachung und besonders zur Territorialreform auf der Kreisebene unterbreitet hat, fand über die Grenzen von Rheinland-Pfalz hinaus Anerkennung. Die in der Gesetzesvorlage dargelegten Änderungen fanden jedoch nicht in allen Punkten Zustimmung.

Besonders kritisch hat sich der Landkreistag Rheinland-Pfalz mit der Umgliederung der Landkreise befaßt. Nach seiner Auffassung reicht der derzeitige Zuschnitt der Landkreise grundsätzlich aus. Im übrigen ist er der Meinung: Der Vorzug der bestehenden Kreise liege darin, daß die Berührungspunkte zwischen der Verwaltung und dem Bürger sich in einem ungewöhnlichen Maße verstärkt hätten. Das oft angezogene Argument, die Verkehrsverhältnisse hätten sich seit der "Postkutschenzeit" wesentlich verbessert, gehe von schematisch verkehrsmäßig-technischen Überlegungen aus und berücksichtige nicht, daß die Aufgaben der Landkreise sehr stark zugenommen hätten (2). Außerdem dürften für die Neugliederung nicht überwiegend größenordnungsmäßige Gesichtspunkte maßgebend sein. Vielmehr müßten die Interessen des verwalteten Bürgers im Vordergrund stehen (3).

Diese Kritik läßt unbeachtet, daß es nicht Aufgabe des Landkreises ist, die Rolle einer "Kreismairie" zu spielen (4), in die sich viele Landkreise hineingelegt haben. Die heute für eine leistungsfähige Verwaltung erforderlichen Mittel, besonders die technischen Einrichtungen, erfordern notwendig größere Arbeitsbereiche, damit sie rationell eingesetzt werden können. Dies liegt gerade im Interesse des verwalteten Bürgers, dessen Forderungen an die Verwaltung dadurch besser entsprochen werden kann.

Nach Äußerungen des Landkreistages Rheinland-Pfalz hätte die beabsichtigte

(1) Denkschrift über die Verwaltungsvereinfachung, S.2094.

(2) Verwaltungsvereinfachung - Gebot unserer Zeit, S.11, 24.

(3) aaO., S.9.

(4) Weber, S.7.

Landkreisreform eine günstigere Ausgangsbasis gehabt, wenn die Landesregierung zugleich vorgeschlagen hätte, zu kleine und schwache kreisfreie Städte in die sie umgebenden Landkreise einzuordnen. Dadurch hätten leistungsfähige Verwaltungseinheiten gebildet werden können, die den Forderungen der Daseinsvorsorge genügen könnten. Darüber hinaus werde durch die Einordnung die Verbundenheit dieser Städte mit den umliegenden Gemeinden auch verwaltungsmäßig berücksichtigt (1).

Die Landesregierung verfolgt jedoch ein anderes, in der Denkschrift nicht wörtlich angeführtes Ziel. Den größeren kreisfreien Städten wie Ludwigshafen, Trier und Koblenz sollen entsprechend große Landkreise als gleichwertige Verwaltungseinheiten gegenübergestellt werden. Die Einordnung kreisfreier Städte in Landkreise hat der Landesgesetzgeber schon in der Weise beachtet, daß er in dem neugeschaffenen § 7 Abs.II GO den kreisfreien Städten die Möglichkeit gibt, auf Antrag in einen Landkreis eingegliedert und zur großen kreisangehörigen Stadt erklärt zu werden. Damit haben die kreisfreien Städte bereits die Möglichkeit, sich in einen Landkreis einzugliedern.

Weitere Kritik hat sich daran entzündet, daß die Territorialreform nur auf der Kreisebene erfolgen soll. Es besteht die Ansicht, daß die Gesetzesvorlage, die Probleme der Stärkung der Verwaltungskraft kreisangehöriger Gemeinden und die territoriale Neuordnung der Ämter nicht berücksichtigt habe (2). Maßnahmen auf diesem Gebiet seien aber Voraussetzung für die Bestrebungen zur Vergrößerung der Landkreise (3).

Die Denkschrift erwähnt diesen Fragenkreis nur am Rande, weil er nicht grundsätzliche und überregionale Probleme betreffe. Solche Fragen seien in anderen Zusammenhängen zu sehen und zu beantworten (4). Änderungen auf der Amtsebene seien zudem nach der Neugliederung der Landkreise leicht herbeizuführen.

Hierbei läßt die Landesregierung unberücksichtigt, daß Gemeinden, Ämter und Landkreise nicht für sich allein betrachtet werden können. Dies folgt schon daraus, daß zwischen den einzelnen Selbstverwaltungskörperschaften die verschiedensten Beziehungen bestehen, die sich aus dem gesetzlich an-

-
- (1) Verwaltungsvereinfachung, S.83 f.; Verwaltungsvereinfachung - Gebot unserer Zeit, S.25.
 - (2) Verwaltungsvereinfachung, S.84.
 - (3) Verwaltungsvereinfachung - Gebot unserer Zeit, S.23 a.E.
 - (4) Denkschrift über die Verwaltungsvereinfachung, S.2068 a.E.

geordneten Zusammenwirken ergeben. Ein Landkreis, dessen Gemeinden leistungsfähig sind, ist nicht genötigt, auf der Gemeindeebene tätig zu werden. Daraus folgt, daß überregionale Überlegungen bei diesem Fragenkreis durchaus berücksichtigt werden müssen.

Die Gesetzesvorlage und die in der Denkschrift dargelegte Begründung der Landesregierung ist grundsätzlich positiv zu beurteilen und als erster Schritt zur Auflockerung der erstarrten Bemühungen zur Verwaltungsvereinfachung und Verwaltungsreform zu begrüßen. Der Landtag von Rheinland-Pfalz wird darüber entscheiden müssen, in welchem Umfang dem Gesetzesentwurf entsprochen werden soll und ob nicht in der einen oder anderen Frage über die Vorschläge der Landesregierung hinausgegangen werden muß.

3. TEIL

DER BEAUFTRAGTE IN DER LANDESGESETZGEBUNG ÜBER DIE AUFLÖSUNG UND NEUBILDUNG VON GEMEINDEN, ÄMTERN UND LANDKREISEN

§ 11 Der Begriff des Beauftragten

Bei der Neubildung kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften durch Gesetz muß bis zur Konstituierung ihrer ordentlichen Organe ein Beauftragter bestellt werden (1).

Ein Rückblick in die Geschichte ergibt, daß Beauftragte stets dann eingesetzt wurden, wenn in Notfällen die ordentlichen Beamten aus irgendwelchen Gründen ihrer Aufgabe nicht mehr gerecht werden konnten. In derartigen Situationen bestellte die Staatsführung Beauftragte oder Kommissare, um ihren Willen durchzusetzen. Für die Kennzeichnung des Beauftragten folgt daraus, daß er nicht in den Rahmen der allgemeinen Verwaltung hineinpaßt, daß er vielmehr im Gegensatz zur ordentlichen Bürokratie und durch seine persönliche Beauftragung in einem engen Abhängigkeitsverhältnis zu seinem Auftraggeber steht (2).

Die Rechtsstellung des Beauftragten ergibt sich aus dem ihm persönlich erteilten Auftrag. Das schließt jedoch nicht aus, daß das Recht zur Bestellung von Beauftragten sowie der Umfang seiner Befugnisse gesetzlich geregelt sind. Grundlage der Handlungsmacht des Beauftragten ist jedoch allein der ihm erteilte Auftrag. Daran ändert auch nichts die Tatsache, daß die Beauftragung entweder unmittelbar auf Grund tatsächlicher Macht oder gemäß gesetzlicher Normierung erfolgt (3).

Die Rechtsstellung des ordentlichen Beamten dagegen beruht auf dem Gesetz. Durch die Berufung in das Beamtenverhältnis, die auch als eine Art der Beauftragung bezeichnet werden kann, gelangt er in eine bereits vorhandene und fortdauernde Rechtsstellung, die auch dann bestehen bleibt, wenn er wieder aus dem Dienst ausscheidet.

Typisch für den Beauftragten ist weiter, daß er nicht in den Kreis der ordentlichen Verwaltung paßt. Er steht vielmehr im Gegensatz zu der allgemeinen

(1) s.o. § 8, II, c), S. 52 f.

(2) vgl. Grothusen, S. 9.

(3) vgl. z.B. § 127 GO.

Verwaltungsrangordnung. Geht diese Sonderstellung verloren, wird er zum ordentlichen Staatsfunktionär (1). Deshalb ist die Bezeichnung als Beauftragter oder Kommissar ohne Bedeutung. Der Wandel vom Kommissar zum ordentlichen Beamten erklärt sich aus dem Zweck der Beauftragung. Beauftragte werden entweder zur Aushilfe bei einer Daueraufgabe oder zur Erfüllung einer vorübergehenden Aufgabe herangezogen. Sind die zu erledigenden Aufgaben von Dauer, vollzieht sich der Übergang zum Beamten leicht. Die Geschichte zeigt, daß sich dieser Vorgang häufig abgespielt hat, wobei oft der Titel "Kommissar" beibehalten wurde, wie der des Polizeikommissars (2).

Demnach ist ferner ein Merkmal der kommissarischen Verwaltung die Sonderstellung gegenüber der regelmäßigen Verwaltung. Gekennzeichnet wird sie dadurch, daß der Beauftragte zeitweilig und ausnahmsweise an Stelle der für gewöhnlich zuständigen Behörde handelt (3). Ein weiteres Kennzeichen des Beauftragten ist die Ausübung hoheitlicher Befugnisse (4). Da Hoheitsfunktionen nur übertragen kann, wer selber Hoheitsträger ist, kommen nach Art. 30 GG in erster Linie die Länder und, soweit das Grundgesetz eine andere Regelung getroffen hat, der Bund für die Bestellung von Kommissaren in Betracht. Demgemäß erfolgt z.B. die Entsendung des Beauftragten gemäß § 127 GO auf Grund der bundesrechtlichen Ermächtigung des Landes Rheinland-Pfalz. Daher ist dieser Beauftragte Hoheitsträger des Landes Rheinland-Pfalz.

Schließlich ist noch auf den Unterschied zwischen dienstlichem Befehl und kommissarischem Auftrag hinzuweisen. Dieser Unterschied ist deshalb bedeutsam, weil der Beauftragte oft vor und neben seiner Bestellung zum Beauftragten auch ordentlicher Beamter ist. Der Dienstbefehl ist Ausfluß des dauernden Beamtenverhältnisses und kann aus diesem Grund nur an Beamte (bzw. Angestellte im Rahmen ihres Dienstverhältnisses) erteilt werden. Der kommissarische Auftrag dagegen schafft zwischen dem Beauftragten und dem Auftraggeber ein neues spezifisches Rechtsverhältnis und kann daher an jedermann, Beamter oder nicht, vergeben werden (5).

Aus den aufgezeigten Merkmalen ergibt sich folgender allgemeiner Begriff

(1) Schmitt, S. 38.

(2) vgl. aaO.

(3) Grothusen, S. 11; Friedrichs, S. 170, 172; Schmitt, S. 51, 159 f.; Becker, Selbstverwaltung, S. 170.

(4) Schmitt, S. 58.

(5) Friedrichs, S. 171; Grothusen, S. 12.

des Beauftragten: Der Beauftragte ist Träger hoheitlicher Gewalt, dem zum Zweck der Erfüllung vorübergehender, außerordentlicher Aufgaben außerordentliche Vollmachten übertragen worden sind (1). - Die Kennzeichnung des Beauftragten, der nach der Neubildung von Gemeinden, Ämtern und Landkreisen bestellt werden muß, folgt aus dem Inhalt des die Neubildung aussprechenden Gesetzes. Es ist darum zu untersuchen, ob auf ihn der allgemeine Begriff des Beauftragten anzuwenden ist.

In allen Gesetzen, durch die neue Gemeinden gebildet werden, ist sinngemäß folgende Bestimmung enthalten:

"Bis zur Bildung der Gemeindevertretung und der Wahl des Gemeindevorstandes wird die Verwaltung der neuen Gemeinden durch Beauftragte geführt, die von der Aufsichtsbehörde bestellt werden. Die Beauftragten haben insbesondere die Gemeindewahlen vorzubereiten und durchzuführen sowie einen vorläufigen Haushaltsplan aufzustellen." (2)

Ähnliche Bestimmungen werden auch in Gesetze aufgenommen werden müssen, durch die neue Ämter und Landkreise geschaffen werden (3).

Unter Zugrundelegung des in diesen Vorschriften enthaltenen Aufgabenbereiches ist der hier in Frage stehende Beauftragte Träger hoheitlicher Gewalt. Denn wie könnte sich die Hoheitsgewalt des Staates deutlicher zeigen als in der vorübergehenden Übernahme der Verwaltung einer Selbstverwaltungs-

- (1) Friedrichs, S.170; Schmitt, S.34; Grothusen, S.12/13; Stier-Somlo, Kommissar, S.631.
- (2) Vgl. § 4 Abs.3 LG Birkenheide v. 18.9.1952, GVBl., S.139; § 9 LG Wissen u.a. v. 18.9.1952, GVBl., S.140; § 4 Abs.3 LG Maxdorf v. 15.10.1952, GVBl., S.153; § 8 Abs.3 LG Laudesfeld u.a. v. 12.5.1953, GVBl., S.60; § 4 Abs.3 LG Vierherrenborn v. 6.5.1954, GVBl., S.73; § 5 Abs.1 LG Petersberg v. 8.11.1954, GVBl., S.141; § 6 LG Bocken-heim/Weinstr. v. 11.7.1956, GVBl., S.87; § 5 Abs.1 LG Schnellbach v. 30.11.1956, GVBl., S.149; § 5 Abs.2 LG Höhrfröschen v. 8.12.1958, GVBl., S.211; § 5 Abs.2 LG Schönecken-Wetteldorf v. 20.10.1959, GVBl., S.211; § 5 Abs.2 LG Heimbach-Weis v. 21.6.1960, GVBl., S.113; § 4 Abs.2 LG Neuheilenbach v. 26.7.1960, GVBl., S.151; § 4 Abs.2 LG Elchweiler-Schmißberg v. 9.11.1961, GVBl., S.225; § 4 Abs.5 LG Kautenbach v. 6.4.1962, GVBl., S.41.
- (3) Neue Ämter und Landkreise sind bis heute auf dem Gesetzesweg noch nicht gebildet worden. Vgl. aber § 22 Abs.2 Entw. LG Verwaltungseinfachung, Lt.Rhld-Pf (V.Wp.), Drucks.Abt.II, Nr.370, S.2032.

körperschaft, deren Vertretung und Organe erst noch gebildet werden müssen.

Er ist also ein wirklicher Beauftragter. Denn er leitet nicht wie z.B. der ordentliche Bürgermeister, der gesetzlicher Leiter und Vertreter einer Gemeinde ist (1), seine Rechtsstellung aus der allgemeinen Norm des Gesetzes her. Seine Befugnisse erhalten ihre Begründung und Schranken ausschließlich durch den ihm erteilten konkreten Auftrag. Dieser Beauftragte kann sich nicht auf die Kompetenzen eines im Gesetz verankerten und geregelten Amtes, sondern nur auf die ihm mitgegebene Vollmacht berufen (2). Die rechtliche Zulässigkeit und der Umfang dieser Vollmacht wird jedoch ausschließlich auf die Bestimmung über die Bestellung eines Beauftragten in einem bestimmten Gesetz über die Neubildung einer Selbstverwaltungskörperschaft gestützt. Die Beauftragung erfolgt also gemäß gesetzlicher Normierung.

Aus dem Wortlaut der genannten Bestimmungen ergibt sich ferner, daß die Aufgaben dieses Beauftragten außerordentlicher und vorübergehender Natur sind. Er ist nur solange tätig, bis die betreffende Selbstverwaltungskörperschaft selbst ihre Geschäfte wahrnehmen kann.

Damit steht fest, daß der hier näher beschriebene Beauftragte ein wahrer Kommissar im strengen Sinn des Wortes ist.

§ 12 Bestellung des Beauftragten

In den Gesetzen über die Neubildung von Gemeinden befindet sich in der Vorschrift über die Einsetzung eines Beauftragten die Regelung über seine Bestellung (3). Danach wird der Beauftragte im speziellen Fall durch die Aufsichtsbehörde bestellt. Aufsichtsbehörde ist nach § 121 Abs.1 GO im allgemeinen das Landratsamt. Dieses beauftragt eine ihr geeignet erscheinende Person mit den bereits dargestellten Aufgaben.

Nichts anderes kann für die Bestellung des Beauftragten bei der Neubildung eines Amtes durch Gesetz gelten. Zwar ist ein derartiges Gesetz bis jetzt noch nicht erlassen worden, aber der Gesetzgeber wird sich gegebenenfalls auch mit der Bestellung des Beauftragten befassen müssen.

(1) § 47 Abs.1 GO.

(2) Grothusen, S.18.

(3) s.o., S.67, Fußn.2.

Im Falle der Ausgliederung der Gemeinde Herdorf aus dem Amt Daaden durch Gesetz vom 22.12.1954 hat der Gesetzgeber in § 3 bestimmt, daß die Amtsvertretung aufgelöst und bis zu deren Neuwahl die Verwaltung durch einen Beauftragten wahrgenommen werde (1). Die Bestellung des Beauftragten wurde der Aufsichtsbehörde übertragen. Aufsichtsbehörde war hier gemäß § 15 AO das Landratsamt. Die gleiche Regelung wird in einem Gesetz, durch das ein neues Amt gebildet wird, zu finden sein.

Mit der Bestellung eines Beauftragten bei der Neubildung eines Landkreises durch Gesetz hat sich der Gesetzgeber noch nicht abschließend befaßt. Die Regierungsvorlage über die Verwaltungsvereinfachung in Rheinland-Pfalz (2) enthält jedoch einen Regelungsvorschlag. Nach § 22 Abs. 2 des Entwurfs sollen bis zur Wahl der Kreistage der neuzuschaffenden Landkreise Grünstadt und des Mittelrheinkreises die Landratsämter die Verwaltung führen und die Wahl zu den Kreistagen vorbereiten. In diesem Vorschlag wird berücksichtigt, daß gemäß § 2 LKO das Landratsamt zugleich Verwaltungsbehörde des Landkreises und untere staatliche Verwaltungsbehörde ist und daß gemäß § 26 Abs. 1 LKO der Landrat durch den Ministerpräsidenten kommissarisch bestellt und erst endgültig nach Zustimmung des Kreistages ernannt wird. Daraus folgt, daß der Landrat als Organ des Landratsamtes von dem Ministerpräsidenten zum Beauftragten bestellt werden muß.

Diese Regelung wird sich auch für künftige Neubildungen von Landkreisen durch Gesetz empfehlen.

§ 13 Seine Rechtsstellung

Mit seiner Bestellung tritt der Beauftragte in eine Organstellung zu der Selbstverwaltungskörperschaft, mit deren vorläufiger Verwaltung er beauftragt worden ist. Dies folgt daraus, daß er, obwohl nicht durch körperchaftlichen Akt, sondern durch die Maßnahmen einer außerhalb der betreffenden Selbstverwaltungskörperschaft stehenden Stelle mit dieser Aufgabe betraut, die Obliegenheiten der ordentlichen Vertretung und Organe erfüllt.

Damit stellt sich die Frage nach der Natur seiner Organstellung.

(1) LG Amt Daaden v. 22.12.1954, GVBl., S.167.

(2) Entw. LG Verwaltungsvereinfachung, Lt. Rhld-Pf, V.Wp., Drucks. Abt.II, Nr.370, S.2032.

Der Beauftragte kann sein:

1. Organ des Staates,
2. Organ der Selbstverwaltungskörperschaft und
3. kann er eine Doppelstellung innehaben.

Bei der Beantwortung dieser Frage muß von der konkreten Gesetzesvorschrift über seine Bestellung, so wie sie in den Neubildungsgesetzen enthalten ist, ausgegangen werden. Inhalt dieser Bestimmungen ist regelmäßig, daß der Beauftragte bis zur Bildung der Vertretung und der Amtseinführung des Vorstandes der Selbstverwaltungskörperschaft deren Verwaltung führt. Insbesondere hat er die Neuwahl vorzubereiten und bei Gemeinden und Ämtern einen vorläufigen Haushaltsplan aufzustellen.

Aus diesem Aufgabenkreis ergibt sich, daß der Beauftragte die Aufgaben aller Organe der in Frage stehenden Selbstverwaltungskörperschaft wahrzunehmen hat. Ihm obliegen beispielsweise die Pflichten der Gemeindevertretung und auch des Bürgermeisters, da beide Funktionen noch nicht besetzt sind. Übt aber der Beauftragte die beiden genannten Funktionen aus, müßte er in seiner Eigenschaft als Gemeindevertretung sich selbst als Bürgermeister über-wachen.

Das wäre widersinnig. Darum werden die dem Beauftragten übertragenen Aufgaben zu einem neuen besonderen Zuständigkeitsbereich zusammengefaßt. Für diesen Zuständigkeitsbereich wird er vom Staat bestellt.

Der Beauftragte ersetzt also nicht die Organe der betreffenden Selbstverwaltungskörperschaft, sondern nimmt nur die Aufgaben der Selbstverwaltungskörperschaft als besonderes Organ wahr. Ersetzt demnach der Beauftragte kein Selbstverwaltungsorgan, kann er auch kein Selbstverwaltungsorgan sein. Vielmehr tritt der Staat selber für die Selbstverwaltungskörperschaft ein, wobei für die Dauer des anormalen Zustandes ein in den körperschaftlichen Organismus eingeschobenes Staatsorgan fungiert.

Ist danach der Beauftragte ein eingeschobenes Staatsorgan, so wird er auch nicht durch die Erledigung der ihm übertragenen Aufgaben zu einem Organ der Selbstverwaltungskörperschaft. Daraus folgt, daß er keine Doppelstellung einnimmt, sondern ausschließlich ein Staatsorgan ist.

Auf diesem Standpunkt steht auch Walter Jellinek, der die kommissarische Verwaltung allgemein unter den Begriff der Ersatzvornahme faßt (1). Unter

(1) Jellinek, S. 534.

"Ersatzvornahme" versteht man jedoch allgemein die Ausführung durch die Behörde selbst oder durch einen Dritten. Für die hier in Frage stehende kommissarische Verwaltung bedeutete das, daß nicht die Selbstverwaltungskörperschaft, sondern der Staat handelt.

Als Ergebnis kann festgestellt werden, daß hier der Beauftragte Staatsorgan ist (1).

Nicht unbedeutend ist aber die Frage, welche persönliche Rechtsstellung der Beauftragte einnimmt. Aus den vorgenannten Gesetzesvorschriften über die Bestellung von Beauftragten für Gemeinden und Ämter ergibt sich nichts dafür, daß nur ein bestimmter Personenkreis in Betracht kommt oder daß bestimmte Eignungen und Voraussetzungen vorliegen müssen. Die Aufsichtsbehörde ist daher in der Bestellung von Beauftragten für Gemeinden und Ämter an solche Kriterien nicht gebunden. Etwas anderes wird dagegen bei der Neubildung eines Landkreises durch Gesetz gelten. Nach dem Vorschlag der Landesregierung (2) kommt als Beauftragter nur ein Staatsbeamter mit der Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst (kommissarischer Landrat) in Betracht, der vom Ministerpräsidenten bestellt werden muß.

Wird ein Landesbeamter zum Beauftragten bestellt, so bleibt sein Beamtenverhältnis davon unberührt. Er gilt lediglich als zu der betreffenden Gemeinde oder zu dem betreffenden Amt abgeordnet. Bei der Bestellung einer anderen Person zum Beauftragten wird jedoch, da es sich um eine Übertragung hoheitlicher Aufgaben handelt, die Ernennung zum Beamten erforderlich sein. Dies folgt aus § 6 Abs. 1 und 2 LBG, wonach die Ausübung hoheitlicher Befugnisse als ständige Aufgabe in der Regel Beamten zu übertragen ist.

Wegen der begrenzten Zeit, nämlich bis zur Konstituierung der ordentlichen Selbstverwaltungsorgane, kommt aber nur die Ernennung zum Beamten auf

(1) vgl. Gierke, S. 664 f.; Grothusen, S. 22 f.; StGH f. d. dt. Reich, RGZ 138, Anhang 40; Hess. VGH, JW 1932, S. 3288; Brschw. VGH, RuPrVBl. 1933, S. 415; Surén-Loschelder, Bd. 2, Erl. 5. c) zu § 112 DGO; Köttgen, Gemeindeverfassungsgesetz, S. 161; Stratmann, S. 81; a. A. Mayer, S. 379; Muntzke-Schlemp, Erl. I zu § 141 HGO, der eine Doppelstellung annimmt; Strauss, S. 68; in der Hauptsache besteht diese Meinungsverschiedenheit über die Organstellung des Beauftragten für Gemeinden als Aufsichtsmitglied. Lediglich Gierke und Jellinek befassen sich mit der kommissarischen Verwaltung allgemein.

(2) s. o. § 12, S. 69.

Widerruf in Betracht, da diese Beamten nach § 7 Abs.1 Nr.4 b) LBG gerade für die vorübergehende Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse vorgesehen sind (1). Es ist aber auch an eine Berufung als Ehrenbeamter nach § 188 LBG zu denken, da auch dieser nur vorübergehend tätig wird. Nach Surén-Loschelder erfolgte in der Praxis die Beauftragung eines Nichtbeamten unter Berufung zum Widerrufsbeamten (2). Erwähnt sei noch, daß nach § 72 LBG ein zum Beauftragten bestellter Beamter zur Annahme und Ausführung dieses Amtes verpflichtet ist, während eine andere Person dieser Pflicht nicht unterliegt. Da der Beauftragte Staatsorgan ist, ist er auch als Staatsbeamter (Landesbeamter) und nicht als Kommunalbeamter (etwa Gemeindebeamter) zu berufen. Wird jedoch ein Kommunalbeamter bestellt, so ist es notwendig, ihn zum Staats- (Landes-) beamten zu ernennen (3).

Der Beauftragte untersteht daher wie jeder Landesbeamte allen Bindungen des Beamtenrechts.

§ 14 Die kommissarische Verwaltung

Der Beauftragte übernimmt, wie ausgeführt, die Verwaltung einer Selbstverwaltungskörperschaft. Er ist Staatsorgan, handelt aber mit Wirkung für die Selbstverwaltungskörperschaft. Die von dem Beauftragten getroffenen Maßnahmen und durchgeführten Handlungen gelten also als solche der Selbstverwaltungskörperschaft.

Seine Tätigkeit könnte jedoch, da er Staatsorgan ist, auch als Staatsverwaltung angesehen werden. Dies würde bedeuten, daß der Staat die kommissarische Verwaltung als reine Staatsverwaltung nach seinem Belieben einrichten könnte (4). Abgesehen davon, daß dies den wirklichen Gegebenheiten widerspricht, ist es durchaus nicht zwingend, daß ein Staatsorgan nicht die Geschäfte einer ihm eingegliederten Körperschaft führen könnte. Der durch die Beauftragung verfolgte Zweck wird durch die Auswahl eines geeigneten Beauftragten durch die zuständige Behörde gewährleistet. Denn als Staatsorgan untersteht der Beauftragte dem Weisungsrecht und der Dienstaufsicht des

- (1) Vgl. Grabendorff-Arend, Anm. d) bb) zu § 7.
- (2) Surén-Loschelder, Erl.6 d) zu § 112 DGO.
- (3) Vgl. LG Neuheilenbach v. 26.7.1960, GVBl., S.151. Nach § 4 Abs.3 wurde der Bürgermeister nach Auflösung der Gemeindevertretung mit der Fortführung seines Amtes bis zur Neuwahl eines Bürgermeisters beauftragt.
- (4) So Grothusen, S.39 f.

Staates (1). Durch die Beauftragung, die ein spezielles Rechtsverhältnis zwischen dem Beauftragten und dem Staat schafft, entsteht eine besonders enge Bindung. Diese geht soweit, daß der Beauftragte auch bei Ermessensentscheidungen an eventuell gegebene Weisungen gebunden ist.

Dagegen spricht ferner auch die Tatsache, daß die Handlungen des Beauftragten als solche der Selbstverwaltungskörperschaft gelten. Daraus ergibt sich, daß der Beauftragte wie alle Selbstverwaltungsorgane den gesetzlichen Bindungen unterliegt. Er hat alle bestehenden Formvorschriften zu beachten und muß in den gesetzlich bestimmten Fällen Genehmigungen und Bestätigungen der Aufsichtsbehörde einholen. So kann der durch die Aufsichtsbehörde bestellte Beauftragte einer neugebildeten Gemeinde zum Beispiel nicht selbst die erforderlichen Genehmigungen erteilen, da er nicht die Aufsichtsbehörde darstellt (2).

Daraus folgt, daß der Beauftragte trotz des Weisungsrechts und der Dienstaufsicht des Staates an die gesetzlichen Vorschriften wie ein Selbstverwaltungsorgan gebunden ist.

Bedeutsam ist auch die Frage, ob den Beauftragten im Schriftverkehr eine Kennzeichnungspflicht trifft. Gesetzliche Vorschriften darüber bestehen nicht. Wenn nach außen auch ohne Bedeutung ist, ob ein ordentlich berufenes Selbstverwaltungsorgan oder der Beauftragte tätig wird, so dürfte sich doch aus Gründen der Klarstellung der Rechtsstellung des Beauftragten eine entsprechende Kennzeichnung empfehlen (3).

§ 15 Beauftragter und Haftungsfragen

I. Haftung gegenüber Dritten

Erleidet jemand durch schuldhaftes Verhalten "eineswalters öffentlicher Verwaltung" (z.B. eines Beamten) einen Vermögensschaden, so kann er unter bestimmten Voraussetzungen Ersatz dieses Schadens wegen Amtspflichtverletzung verlangen (4). Gemäß § 839 BGB ist zunächst der Organwalter zum Ersatz des Schadens verpflichtet. Neben ihm oder an seiner Stelle kann je-

(1) Surén-Loschelder, Erl.5 c) zu § 112 DGO.

(2) ebd.

(3) Muatzke-Schlempp, Erl.I zu § 141 HGO.

(4) Wolff, S.388.

doch auch der Träger öffentlicher Verwaltung, für den der Handelnde tätig geworden ist, haften.

Bei Amtspflichtverletzungen auf öffentlich-rechtlichem Gebiet, bei hoheitlichem Handeln, ist die Anspruchsgrundlage Art. 34 GG in Verbindung mit § 839 BGB, während bei privatrechtlich-fiskalischem Handeln als Haftungsgrundlage nur die §§ 89, 31, 278, 831 BGB in Frage kommen (1).

a) Haftung bei hoheitlichem Handeln

Erleidet also ein Dritter bei hoheitsrechtlichen Handlungen des hier in Frage stehenden Beauftragten einen Schaden, so kommt als Anspruchsgrundlage Art. 34 in Verbindung mit § 839 BGB in Betracht.

Danach haftet der Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst derjenige steht, der in Ausübung eines ihm anvertrauten öffentlichen Amtes die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht verletzt hat.

Der Beauftragte ist in aller Regel Beamter - gegebenenfalls Widerrufs- oder Ehrenbeamter. Außerdem und in jedem Fall übt er aber ein öffentliches Amt aus, denn er nimmt ja für die betreffende Selbstverwaltungskörperschaft die Aufgaben der noch fehlenden Organe wahr. Wird also ein Dritter bei hoheitlichen Handlungen des Beauftragten geschädigt, so haftet gemäß Art. 34 GG i. V. m. § 839 BGB grundsätzlich der Staat oder die Körperschaft, in deren Dienst er steht (2). Die Möglichkeit, sich durch einen Entlastungsbeweis (§ 831 BGB) zu befreien, besteht nicht.

Art. 34 GG enthält nur eine "grundsätzliche" Regelung der Amtshaftung, so daß den Art. 34 GG ergänzende Vorschriften, die einen Ausschluß der Amtshaftung und damit eine Eigenhaftung des Amtswalters vorsehen, in Kraft sind (3). In dem Bereich, in dem der Beauftragte nach den betreffenden Gesetzen tätig werden kann, gelten solche Vorschriften nicht. Er haftet daher bei hoheitsrechtlichem Handeln nach außen, gegenüber Dritten, selbst nicht.

b) Haftung bei privatrechtlichem Handeln

Bei privatrechtlichem Handeln des Beauftragten kommt unter bestimmten Voraussetzungen eine persönliche Haftung in Betracht.

(1) Wolff, S. 388.

(2) Die Frage, wer haftet, wird unter § 15 II, S. 77 f., untersucht.

(3) Wolff, S. 390.

Für vertragliches Verschulden haftet der Beauftragte nicht, weil nicht er, sondern die betreffende Selbstverwaltungskörperschaft berechtigt und verpflichtet wird (1).

Begeht der Beauftragte aber eine unerlaubte Handlung, haftet er persönlich. Haftungsgrundlage ist in diesem Fall § 839 BGB, der nicht nur für hoheitliches Handeln, sondern auch für die Wahrnehmung der privatrechtlichen Belange einer juristischen Person des öffentlichen Rechts gilt (2). Da § 839 BGB allein anzuwenden ist, ist der staatsrechtliche Beamtenbegriff maßgebend (3). Wie schon ausgeführt wurde (4), wird der Beauftragte, wenn er nicht schon im Beamtenverhältnis steht, in aller Regel zum Widerrufs- oder Ehrenbeamten ernannt. Er ist also grundsätzlich Beamter im staatsrechtlichen Sinne. Darum hat er Dritten auch persönlich den Schaden zu ersetzen, der durch vorsätzliche oder fahrlässige Verletzung der ihm obliegenden Amtspflichten entsteht. Ist der Beauftragte aber ausnahmsweise nicht Beamter im Sinne des § 839 BGB, so haftet er nach §§ 823 ff. BGB (5).

Neben der Eigenhaftung des Beauftragten kommt ergänzend oder ausschließend die Haftung einer öffentlichrechtlichen Körperschaft, des Staates oder der verwalteten Selbstverwaltungskörperschaft in Betracht. Bei privatrechtlichem Handeln für eine solche Körperschaft richtet sich deren Haftung nach bürgerlich-rechtlichen Rechtssätzen (6). Für einen verfassungsmäßig berufenen Vertreter haftet die Körperschaft nach §§ 89, 31 BGB. Handelt für sie dagegen eine sonstige Person privatrechtlich, so ergibt sich ihre Haftung bei Verschulden dieser Person innerhalb eines bestehenden Schuldverhältnisses aus § 278 BGB in Verbindung mit einem vertraglichen Ersatzanspruch. Bei widerrechtlicher Schadenszufügung außerhalb einer Verbindlichkeit (Delikt) folgt die Haftungspflicht aus § 831 BGB (7).

Nach dem zuvor über die Rechtsstellung des Beauftragten Gesagten (8) ist der Beauftragte ein für die von ihm verwaltete Selbstverwaltungskörperschaft han-

(1) Wolff, S.400; Palandt, Anm.1) B) b) zu § 89 BGB.

(2) Wolff, S.400; RGZ 155, 268; BGHZ 34, 104.

(3) Wolff, S.400.

(4) s.o. § 13, S.71 f.

(5) Wolff, S.400; Palandt, Anm. 1) B) b) zu § 89 BGB.

(6) Wolff, S.401.

(7) aaO.

(8) s.o. § 13, S.70 a.E.

delndes Organ des Staates. Für die Haftung bei privatrechtlichem Handeln dieses Organs sind also die §§ 89, 31 BGB anzuwenden. Auf die §§ 278 und 831 BGB ist nicht näher einzugehen.

Nach § 89 BGB findet die Vorschrift des § 31 BGB, der die Organhaftung für eingetragene Vereine regelt, auf öffentlichrechtliche Körperschaften entsprechende Anwendung. Danach ist die öffentlichrechtliche Körperschaft für den Schaden verantwortlich, den ein Organ durch eine in Ausführung der ihm zustehenden Verrichtung begangene, zum Schadensersatz verpflichtende Handlung einem Dritten zufügt. Die öffentlichrechtliche Körperschaft hat also für Schäden aufzukommen, die der Beauftragte in Ausübung der auf ihn übertragenen Funktion bei privatrechtlichem Handeln Dritten zufügt. Das gilt für Vertragsverletzungen uneingeschränkt. Es gilt aber auch für unerlaubte Handlungen. Bei letzteren besteht in bestimmten Fällen eine Haftungskonkurrenz mit der Eigenhaftung des Beauftragten. Die Haftungsgrundlage sind §§ 89, 31 BGB in Verbindung mit einem vertraglichen Schadensersatzanspruch oder in Verbindung mit §§ 823 ff. BGB. § 839 BGB ist im Rahmen des § 89 BGB nicht anwendbar; denn nach dem Zweck dieser Vorschrift soll die juristische Person des öffentlichen Rechts wie eine Person des Privatrechts behandelt werden. Diese aber kann nie über §§ 839, 89 BGB verantwortlich werden (1).

c) Haftungskonkurrenz

Die Frage der Haftungskonkurrenz tritt nur bei Haftpflichtfällen auf, in denen von Dritten Ansprüche wegen schuldhaft-rechtswidrigen fiskalischen Handelns des Beauftragten geltend gemacht werden. Für Schäden aus hoheitlichem Handeln des Beauftragten haftet, wie schon dargelegt, nicht der Beauftragte, sondern allein die öffentlichrechtliche Körperschaft. Damit besteht insoweit auch keine Haftungskonkurrenz.

Da bei unerlaubten Handlungen im Rahmen fiskalischer Tätigkeit sowohl die öffentlichrechtliche Körperschaft als auch der Beauftragte selbst haften, tritt Haftungskonkurrenz ein. Bei vorsätzlichem Handeln haften beide nebeneinander. Hat der Beauftragte dagegen den Tatbestand des § 839 BGB nicht erfüllt oder hat er nur fahrlässig gehandelt, so trifft die Haftpflicht nur die öffentlichrechtliche Körperschaft (2).

(1) Wolff, S.401; RGZ 78, 329; 162, 161.

(2) Wolff, S.401.

II. Haftung der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft oder des Staates

Da der Beauftragte ein für die von ihm verwaltete Selbstverwaltungskörperschaft handelndes Staatsorgan ist, stellt sich die Frage, ob die Selbstverwaltungskörperschaft, für die er handelt, haftet, wenn eine Haftung der öffentlichrechtlichen Körperschaft in Betracht kommt, oder aber der Staat, der den Beauftragten bestellt hat.

Nach der herrschenden Anstellungs- oder Diensttheorie, die darauf abstellt, welche öffentlichrechtliche Körperschaft den Organwalter angestellt hat und besoldet und außer Betracht läßt, wessen Aufgaben im Einzelfall wahrgenommen werden, haftet der Staat (1). Bei der Haftung für die Handlungen eines Beauftragten begegnet diese Theorie jedoch Bedenken, weil der Beauftragte in dem ihm zugeteilten Aufgabenbereich für die betreffende Selbstverwaltungskörperschaft handelt. Die verwaltete Selbstverwaltungskörperschaft wird allein verpflichtet und berechtigt. Deshalb scheint es gerechtfertigt, daß sie auch für die für sie getätigten Handlungen zu haften hat.

Dem trüge die Anwendung der Organ- oder Funktionstheorie Rechnung. Von der Lehre wird eingeräumt, daß zwar die Dienst- oder Anstellungstheorie nach dem Wortlaut des Art. 34 GG "grundsätzlich" gelte, daß aber Besonderheiten bestehen können, die die Organ- oder Funktionstheorie zulassen (2). Danach haftet der Dienstherr, dessen Aufgaben der schädigende Organwalter wahrnahm, als er die Amtspflichtverletzung beging, ohne daß es darauf ankommt, wer ihn angestellt hat (3). Folglich würde die betreffende Selbstverwaltungskörperschaft für die von dem Beauftragten begangenen schädigenden Handlungen haften, da dessen Handlungen ausnahmslos für sie ausgeführt werden. Eine Haftung des Staates käme nicht in Betracht.

Es ist aber doch der Anstellungs- oder Diensttheorie zu folgen, so daß nicht die Selbstverwaltungskörperschaft, sondern der Staat haftet.

Der Beauftragte ist Beamter im staatsrechtlichen Sinne und als solcher vom Land angestellt. Er übt, indem er den ihm erteilten Auftrag ausführt, eine

(1) v. Mangoldt-Klein, Bd. II, Anm. III. 6. b) zu Art. 34, S. 835; Maunz, S. 278.

(2) v. Mangoldt-Klein, Bd. II, Anm. III. 6. d) zu Art. 34, S. 835; Maunz, S. 278.

(3) v. Mangoldt-Klein, Bd. II, Anm. III. 6. d) zu Art. 34, S. 835.

Funktion des Staates aus. Daran ändert auch nichts die Tatsache, daß er Aufgaben der betreffenden Selbstverwaltungskörperschaft wahrnimmt. Der Beauftragte ist in dieser seiner Eigenschaft nach wie vor Organ der bestellenden Behörde, also Staatsorgan.

Eine Haftung der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft ist auch deshalb nicht gerechtfertigt, weil sie keinerlei Einflußmöglichkeit auf die Auswahl dieses Beauftragten besitzt, er ihr vielmehr von oben aufgezwungen wird (1). Einfluß kann sie schon deshalb nicht ausüben, weil sie noch keine Vertretung und Organe hat.

Danach hat grundsätzlich der Staat Schadensersatz in den durch den Beauftragten herbeigeführten Haftpflichtfällen einem Dritten gegenüber zu leisten.

III. Haftung des Beauftragten gegenüber der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaft

Im Rahmen der Erörterungen über die Haftung, die sich aus der Rechtsstellung des Beauftragten ergibt, ist auch zu untersuchen, ob und gegebenenfalls wie der Beauftragte selbst der von ihm verwalteten Selbstverwaltungskörperschaft für Schäden zu haften hat, die ihr durch ihn entstanden sind. Ein Schaden kann der Selbstverwaltungskörperschaft direkt durch Tun oder Unterlassen des Beauftragten verursacht werden.

Da besondere Haftungsvorschriften für die Haftung des Beauftragten fehlen, ist zu prüfen, ob die allgemein geltenden Haftpflichtbestimmungen anzuwenden sind.

a) Haftung wie ein verfassungsmäßiges Selbstverwaltungsorgan

In Betracht kommt, daß der Beauftragte gegenüber der Selbstverwaltungskörperschaft so haftet, wie das verfassungsmäßige Organ, an dessen Stelle er gehandelt hat. Das erscheint jedoch bedenklich, weil die Haftungsvorschriften der Selbstverwaltungsorgane auf die Eigenart dieser Organe zugeschnitten sind. Der Beauftragte hat zudem nicht die Stellung, die ein ordentliches Selbstverwaltungsorgan besitzt. Durch seine Bestellung erlangt er die Rechtsstellung eines besonderen Organs, das nur die Aufgaben der noch fehlenden verfassungsmäßigen Organe wahrnimmt. Außerdem dürfte im Einzelfall oft schwer festzustellen sein, für welches Organ der Beauftragte im Schadensfall gehandelt

(1) Vgl. LG Lüneburg, in: Der Städtetag 1951, S. 83.

hat, da er ja bis zur Konstituierung der verfassungsmäßigen Selbstverwaltungsorgane alle Aufgaben der Selbstverwaltungskörperschaft wahrnimmt.

Aus diesen Erwägungen folgt, daß der Beauftragte nicht wie ein ordentliches Selbstverwaltungsorgan haften kann.

b) Haftung wie ein Landesbeamter

Da der Beauftragte meist Beamter ist, wäre an eine Haftung nach beamtenrechtlichen Grundsätzen zu denken. In Frage käme § 86 Abs.1 und 2 LBG, wonach ein Beamter sowohl bei direkter Schadenszufügung als auch bei einer Inanspruchnahme des Dienstherrn durch einen Dritten auf Grund des Art.34 GG zum Ersatz verpflichtet ist. Nach § 86 LBG steht dieser Rückgriffsanspruch aber nur dem Dienstherrn zu, dessen Aufgaben der Beauftragte wahrgenommen hat. Dienstherr des Beauftragten ist aber nicht die von ihm verwaltete Selbstverwaltungskörperschaft, sondern das Land. Wie schon dargelegt (1), ist der Beauftragte regelmäßig Landesbeamter. Eine Haftung des Beauftragten gegenüber der betreffenden Selbstverwaltungskörperschaft nach dem Landesbeamtengesetz scheidet damit aus.

In Betracht kommt aber ein Anspruch der Selbstverwaltungskörperschaft gegen den Beauftragten gemäß § 839 BGB. Diese Anspruchsgrundlage ist zu erwägen, weil der Beauftragte Landesbeamter ist und die Selbstverwaltungskörperschaft selbständige Rechtspersönlichkeit besitzt. Die Selbstverwaltungskörperschaft ist daher gegenüber dem Beauftragten Dritter im Sinne des § 839 BGB.

Zu den Amtspflichten, die dem Beauftragten gegenüber der Selbstverwaltungskörperschaft obliegen, gehört es auch, Schäden zu vermeiden. Dies folgt aus seinem Auftrag.

Verletzt der Beauftragte diese Amtspflicht gegenüber dem von ihm verwalteten Gemeinwesen, haftet er nach § 839 BGB. Da er jedoch als Staatsorgan diese Amtspflichtverletzung in Ausübung eines öffentlichen Amtes begeht, tritt statt seiner persönlichen Haftung die Haftpflicht des Staates nach Art.34 GG, hier also des Landes, ein.

Einen Regreßanspruch hat der Staat jedoch gegen den Beauftragten gemäß § 86 Abs.1 und 2 LBG, wenn die weiteren tatbestandsmäßigen Voraussetzungen erfüllt sind.

Als Ergebnis kann danach festgehalten werden, daß die Selbstverwaltungskör-

(1) s.o. § 13, S.71.

perschaft gegen den sie schädigenden Beauftragten keinen Ersatzanspruch hat. Anstelle des Beauftragten haftet gemäß Art. 34 GG in Verbindung mit § 839 BGB das Land als Dienstherr des Beauftragten. Das Land hingegen kann gemäß § 86 LBG Regreßansprüche gegen den Beauftragten selbst geltend machen.

Dieses Ergebnis ist billig, denn die geschädigte Selbstverwaltungskörperschaft braucht den ihr zugefügten Schaden nicht hinzunehmen, sondern kann von dem Dienstherrn des Beauftragten Ersatz verlangen.

§ 16 Unterschiede zu dem Beauftragten als Aufsichtsmittel nach dem Selbstverwaltungsgesetz

Wegen der scheinbar großen Ähnlichkeit des hier beschriebenen Beauftragten mit jenem, der auf Grund der Vorschriften über die Kommunalaufsicht unter bestimmten Voraussetzungen bestellt werden kann, liegt es nahe zu untersuchen, worin sie sich unterscheiden.

Nach § 127 GO hat die Aufsichtsbehörde die Möglichkeit, für Gemeinden einen Beauftragten zu bestellen, wenn und solange der geordnete Gang der Verwaltung es erfordert und die Befugnisse der Aufsichtsbehörde nach § 123 bis § 126 GO nicht ausreichen. Die Einsetzung dieses Beauftragten ist also nur zulässig, wenn der geordnete Gang der Verwaltung es erfordert und die Aufsichtsmittel der Unterrichtung, der Beanstandung und Aufhebung, der Anordnung und der Ersatzvornahme nicht ausreichen. Entsprechend der Schwere des Eingriffs in die Selbstverwaltung der Gemeinden ist dieses schärfste Mittel der Staatsaufsicht an diese besonders strengen Voraussetzungen hinsichtlich des Anlasses und die Zeitdauer geknüpft (1).

Nach § 16 AO und § 31 LKO finden, soweit keine Sonderbestimmungen bestehen, für die Ämter und Landkreise die Vorschriften der Gemeindeordnung entsprechende Anwendung. Danach können die entsprechenden Aufsichtsbehörden, mangels abweichender Sonderbestimmungen über die Staatsaufsicht, unter den gleichen Voraussetzungen auch für die Ämter und Landkreise Beauftragte einsetzen (§ 127 GO entspr.) (2).

-
- (1) Vgl. Salzmann-Schunck-Hofmann-Schrick, Erl. 1 u. 2 zu § 127 GO, S. 448; Muntzke-Schlempp, Erl. II zu § 141 HGO, S. 1149 f.
 - (2) Vgl. Salzmann-Schunck-Hofmann-Schrick, Erl. zu § 30 LKO, S. 546 und Erl. zu § 16 AO, S. 503.

Dieser Beauftragte kann gemäß § 127 GO mit der Wahrnehmung aller oder einzelner Aufgaben auf Kosten der Gemeinde, des Amtes oder des Landkreises, je nachdem, für welche Selbstverwaltungskörperschaft er bestellt wird, betraut werden. Die Bestellung des Beauftragten nach § 127 GO erfolgt im Interesse des Staatsganzen und dient der Ausübung von Zwang gegen ein Gemeinwesen, dessen Behörden vorhanden und beschlußfähig sind, die sich aber materiell nicht so verhalten, wie sie sollen oder nach Meinung der Aufsichtsbehörde sollten.

Die Einsetzung des Beauftragten bei der Neubildung von Selbstverwaltungskörperschaften dient dagegen in erster Linie dem Interesse des kommissarisch verwalteten Gemeinwesens; sie ist ein Akt der Fürsorge, weil es diesem formell an geeigneten Kräften fehlt (1).

Darum kann der Beauftragte nach § 127 GO als Zwangskommissar und der andere als Fürsorgekommissar bezeichnet werden. Ein wesentliches Unterscheidungsmerkmal ist demnach der Zweck, der mit ihrer Bestellung verfolgt wird.

Die hier beschriebenen Beauftragten unterscheiden sich weiter durch ihre unterschiedliche Aufgabenstellung. Der nach § 127 GO eingesetzte Zwangsbeauftragte kann mit allen oder einzelnen Aufgaben der Selbstverwaltungskörperschaft betraut werden. Aufgabe des Beauftragten, der bei der auf Grund Gesetzes erfolgten Neubildung kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften eingesetzt werden muß, ist die Durchführung der Neuwahl, die Verwaltung des Gemeinwesens bis zur Konstituierung der verfassungsmäßigen Organe und, bei Gemeinden und Ämtern, die Erstellung eines vorläufigen Haushaltsplanes. Die Gegenüberstellung zeigt, daß sich die Aufgabenbereiche beider in der Zielsetzung grundlegend unterscheiden. - Der Zwangsbeauftragte soll den gestörten Gang der Verwaltung wieder herstellen; der Fürsorgekommissar hat an Stelle noch nicht konstituierter Organe eines Gemeinwesens den geordneten Gang der Verwaltung während einer Übergangszeit sicherzustellen und die Übernahme der Verwaltung durch die verfassungsmäßigen Organe vorzubereiten. Daraus folgt, daß beide dem Wesen nach ganz verschiedene Aufgaben zu erfüllen haben und sich somit auch in diesem Punkt unterscheiden.

Da beide für kommunale Angelegenheiten eingesetzt werden, ergibt sich die Frage, ob sie sich nur nach dem Zweck und der Aufgabenstellung unterscheiden und im übrigen als Mittel der Staatsaufsicht gleichen Ursprung haben,

(1) Vgl. Friedrichs, S.171.

oder ob sich auch die rechtlichen Grundlagen, die den Gesetzesnormen über ihre Bestellung zugrunde liegen, unterscheiden.

Die Beauftragung eines Zwangskommissars beruht eindeutig auf dem Recht des Staates, die Aufsicht über die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften auszuüben. Zweifelhaft ist aber, welche rechtlichen Grundlagen den Gesetzesnormen über die Bestellung eines Fürsorgekommissars zugrunde liegen.

In Betracht kommen das Staatsaufsichtsrecht und zum anderen das Recht des Staates zur Neuregelung der Verwaltung bei Neubildungen von Selbstverwaltungskörperschaften, wie es in § 12 Abs.1 GO für die freiwillige Gebietsänderung kodifiziert ist.

Ausdrücklich haben nur Surén-Loschelder (1) zu dieser Frage Stellung genommen. Nach ihrer Meinung läßt sich das Recht zur Bestellung eines Fürsorgekommissars nicht aus dem Staatsaufsichtsrecht herleiten, vielmehr folge es aus dem Recht, die neue Verwaltung zu regeln.

Eine andere Auffassung kommt wohl in der Begründung des Entwurfs eines Landesgesetzes über die Auflösung des Gutsbezirks Ahrbrück und seine kommunale Gliederung zum Ausdruck (2). Dort heißt es: "Die Zahl der in Absatz 2 genannten Beauftragten ist gemäß § 124 der Gemeindeordnung (a.F.) auf einen je Gemeinde zu beschränken." Die Bezugnahme auf die alte Vorschrift über die Bestellung eines Beauftragten als Aufsichtsmittel läßt erkennen, daß hier als rechtliche Grundlage der Gesetzesnorm über die Bestellung eines Fürsorgekommissars das Aufsichtsrecht des Staates angesehen wurde.

Zwar geben Surén-Loschelder für ihre Ansicht keine Begründung, doch ist ihr zu folgen. Zweck der Bestellung des Fürsorgebeauftragten ist es, dem Interesse des von ihm verwalteten Gemeinwesens zu dienen, bis es seine Handlungsfähigkeit erlangt hat. Er soll die Verwaltung des neugebildeten Gemeinwesens einleiten und die Verwaltung durch die verfassungsmäßigen Organe vorbereiten.

Berücksichtigt man ferner, daß die Staatsaufsicht im Interesse des Staatsganzen erfolgt und daß Aufsichtsmittel eingesetzt werden, um schwere Nachteile für das Leben eines kommunalen Gemeinwesens zu verhindern oder zu beseitigen, obwohl die ordentlichen Organe vorhanden sind, so wird deutlich, daß

(1) Vgl. Surén-Loschelder, Erl.8 zu § 15 DGO.

(2) Begr. zu LG Gutsbezirk Ahrbrück, Lt. Rhld-Pf, IV.Wp., Drucks. Abt.II, Nr.149, S.885, Abschnitt IV.

der Gesetzesnorm über die Bestellung eines Fürsorgebeauftragten nur das Recht zur Neuregelung der Verwaltung zugrunde liegen kann.

Es kann daher festgestellt werden, daß der Fürsorge- und der Zwangsbeauftragte sich nicht nur nach Zweck und Aufgabe unterscheiden, sondern auch hinsichtlich der rechtlichen Grundlagen, die den Gesetzesbestimmungen über ihre Bestellung zugrunde liegen. Trotz der nach außen erscheinenden großen Ähnlichkeit handelt es sich um zwei ganz verschiedene Beauftragte.

Dem steht nicht entgegen, daß die persönliche Rechtsstellung beider keine Unterschiede aufweist. Denn hier war nur zu prüfen, welche grundlegenden Unterschiede zwischen den beiden Institutionen bestehen. Gleichfalls brauchte hier die Frage, ob der Zwangsbeauftragte Staatsorgan oder Organ des Gemeinwesens ist, nicht erörtert zu werden, da in dieser Hinsicht das gleiche gilt, was für den Fürsorgebeauftragten ausgeführt wurde. Auch er ist als Staatsorgan anzusehen (1).

(1) Vgl. aber den Meinungsstreit § 13, S.71, Fußn.1.

4. TEIL

ERGEBNIS DER ARBEIT

1.) Kommunalpolitische Schwäche kennzeichnet die überwiegende Zahl der ländlichen Gemeinden in Rheinland-Pfalz. Ihnen fehlt meist die finanzielle und personelle Verwaltungskraft, um die Gegenwartsaufgaben erfüllen zu können. Das gleiche gilt auch für eine Reihe von Ämtern und Landkreisen. In den meisten Fällen hat diese Schwäche ihre Ursache in der zu kleinen räumlichen Begrenzung der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften. Eine weitere Ursache auf der Gemeindeebene liegt darin, daß einige Gemeinden über ihre Gemarkungsgrenzen hinausgewachsen sind und ihr Siedlungsraum auf andere Gemeinden übergreifen hat. Es ist daher notwendig, die territoriale Verwaltungsgliederung der kommunalen Selbstverwaltung zur Stärkung der Verwaltungskraft, der Verwaltungsvereinfachung und der Raumordnung den Gegenwartsaufgaben anzupassen. Bei dieser Anpassung der Kommunalstruktur an die heutigen Verhältnisse ist es vorzuziehen, kommunale Selbstverwaltungskörperschaften aufzulösen und neuzubilden.

2.) Für die Behebung der kommunalpolitischen Schwäche ist ein umfassendes Eingreifen des Gesetzgebers nicht erforderlich. Das zur Zeit gültige System der Selbstverwaltung, wie es das Selbstverwaltungsgesetz für Rheinland-Pfalz enthält, erlaubt eine ausreichende Verbesserung, wenn alle gebotenen Möglichkeiten ausgeschöpft werden. Zur Erreichung einer leistungsfähigen, orts-nahen Verwaltungsorganisation kommen folgende Lösungen in Betracht:

- a) Bildung von Ämtern mit hauptsächlich überörtlichem Aufgabenbereich durch Zusammenschluß von Gemeinden mit hinreichender Größe,
- b) Eingemeindung oder Zusammenlegung von Gemeinden, deren Siedlungsraum zusammengewachsen ist,
- c) Auflösung zu kleiner Gemeinden und Bildung von Großgemeinden,
- d) Ausbreitung der Amtsverfassung auf das ganze Land Rheinland-Pfalz und Auflösung zu kleiner Ämter,
- e) Auflösung zu kleiner Landkreise und Neubildung ausreichend großer Landkreise.

3.) Die rechtlichen Grundlagen für die Auflösung und Neubildung von kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften sind in den §§ 10 f. GO, 3 AO und 8 LKO des rheinland-pfälzischen Selbstverwaltungsgesetzes enthalten.

Die Voraussetzungen und das Verfahren der Auflösung und Neubildung von Gemeinden sind in den §§ 10-13 GO geregelt. Die Vorschrift des § 10 Abs.1 GO

läßt diese Maßnahmen nur aus Gründen des öffentlichen Wohles zu. Es handelt sich dabei um die Anwendung eines unbestimmten Rechtsbegriffs.

Die Auflösung und Neubildung von Gemeinden kann auf zwei Wegen erreicht werden. Einmal ergreift die betroffene Gemeinde die Initiative. Die Maßnahmen erfolgen dann unter weitgehender Berücksichtigung des Bürgerwillens durch Entscheidung der oberen Aufsichtsbehörde. Diese Entscheidung ist ein Akt mit Doppelcharakter, soweit nämlich eine Verwaltungsbehörde umorganisiert wird, ist sie ein Organisationsakt und, soweit der Rechtsbestand einer Körperschaft betroffen wird, ein Verwaltungsakt.

Wenn diese Maßnahmen dem Willen einer betroffenen oder beteiligten Gemeinde nicht entsprechen, ist ein Gesetz erforderlich. Die Auflösung und Neubildung einer Gemeinde durch Gesetz stellt sich ihr gegenüber als die Vornahme eines Verwaltungsaktes in Gesetzesform dar.

Ein derartiges Gesetz kann von den betroffenen Gemeinden nicht mit einer Klage vor dem Verwaltungsgericht angegriffen werden. Es besteht aber die Möglichkeit, eine Verfassungsbeschwerde bei dem Landesverfassungsgericht zu erheben. In diesem Verfahren kann die Verletzung des Selbstverwaltungsrechts oder das Abweichen von den Voraussetzungen des § 10 GO geltend gemacht werden. Die Überprüfung des Gesetzes beschränkt sich darauf, ob der Gesetzgeber die äußersten Grenzen seines Ermessens eingehalten und dieses nicht mißbraucht hat. Das Verfassungsgericht kann den Entschließungen des Gesetzgebers nur dann entgegentreten, wenn sie offensichtlich der inneren Rechtfertigung entbehren.

Im Fall der einverständlichen Auflösung und Neubildung stellt der Ausspruch der oberen Aufsichtsbehörde einen Verwaltungsakt dar. Die beteiligten Gemeinden können diesen aber nicht anfechten, weil antragsgemäß entschieden wurde und somit das Rechtsschutzinteresse fehlt. Entscheidet die Aufsichtsbehörde nicht antragsgemäß, so können die Gemeinden hiergegen Verpflichtungsklage vor dem Verwaltungsgericht erheben.

Gemäß § 10 Abs. 6 GO werden durch die Änderung der Gemeindegrenzen gegebenenfalls auch die Gemeindeverbandsgrenzen geändert. Die Vertretungskörperschaften der betroffenen Gemeindeverbände sind in diesem Fall vorher zu hören. Die Verletzung des Anhörungsrechts hat bei der einverständlichen Gebietsänderung die Anfechtbarkeit des Verwaltungsaktes zur Folge. Anfechtungsberechtigt sind jedoch nur die Anhörungsberechtigten, nicht aber die Gemeinden, da sie nicht beschwert sind. Erfolgt die Gebietsänderung durch Gesetz, so hat die Verletzung des Anhörungsrechts keinen Einfluß auf die Gül-

tigkeit des Gesetzes, da der Gesetzgeber allein entscheidet und es sich um eine vor dem Gesetzgebungsakt liegende Verfahrensvorschrift handelt.

Die Vorschrift des § 3 AO enthält eine Sonderregelung für die Auflösung und Neubildung von Ämtern. Auch hier stellt das Gesetz zwei Wege zur Wahl, nämlich, wenn alle beteiligten Gemeinden bzw. Dreiviertel von ihnen dies beantragen, den des freiwilligen Zusammenschlusses oder der Auflösung und zum anderen den Gesetzesweg. Bei der einverständlichen Neubildung und Auflösung muß der Kreisausschuß zustimmen, wenn Gründe des öffentlichen Wohles nicht entgegenstehen. Es handelt sich dabei um die Ausübung eines gebundenen Ermessens. Die Rechtsnatur der Verfügung bzw. des Gesetzes, durch die diese Maßnahmen erfolgen, ist die gleiche wie die bei den Gemeindegebietsänderungen.

Es sind folgende Rechtsmittel denkbar:

- a) für das Amt (nur im Falle der Auflösungsverfügung):
Klage gemäß § 128 GO i.V.m. § 16 AO im Verwaltungsstreitverfahren;
- b) für die antragstellenden Gemeinden:
 - aa) im Falle der Versagung der Zustimmung durch den Kreisausschuß, Anfechtungsklage mit Vorverfahren;
 - bb) im Falle der Zustimmung, keine Rechtsmittel, da keine Beschwerde;
- c) für die nicht beantragenden Gemeinden:
 - aa) im Falle der Versagung der Zustimmung, kein Rechtsmittel, da nicht beschwert;
 - bb) im Falle der Zustimmung, erst Verwaltungsrechtsweg nach Erlaß der Verfügung durch die obere Aufsichtsbehörde.

Gegen die Auflösung oder Neugründung eines Amtes durch Gesetz können die Gemeinden unter den bereits genannten Voraussetzungen Verfassungsbeschwerden erheben.

Die Kreisgebietsänderungen können nach § 6 LKO nur durch Gesetz erfolgen. Sie haben als ungeschriebene Voraussetzung, daß Gründe des öffentlichen Wohls diese Maßnahme notwendig machen. Rechtsmittel ist gegebenenfalls die Verfassungsbeschwerde bei dem Landesverfassungsgerichtshof.

Auflösung und Neubildung kommunaler Selbstverwaltungskörperschaften sind mit Art. 28 GG vereinbar. Art. 26 GG garantiert, daß die Länder in Gemeinden und Landkreise aufgegliedert sein müssen. Das bedeutet jedoch nicht, daß der Gebietsstand oder die zur Zeit bestehenden Gemeinwesen unveränderlich seien. Ferner gewährleistet dieser Artikel den Gemeinden und Gemeinde-

verbänden das Selbstverwaltungsrecht. Eine Bestandsgarantie für die Einrichtung des Amtes ist in dieser Vorschrift nicht enthalten. Mit Art.49 rhld-pf. Verf. besteht ebenfalls kein Widerspruch, da dieser dem Art.28 GG entspricht. Lediglich die Einrichtung der Landkreise wird in der Landesverfassung nicht garantiert. Insoweit geht das Bundesrecht dem Landesrecht vor.

4.) Für die Auflösung und Neubildung von kommunalen Selbstverwaltungs-körperschaften durch Gesetz ist nach Art.28, 30, 70 GG der Landesgesetzgeber zuständig. Das ist für Rheinland-Pfalz der Landtag.

Ein Gesetz, durch das Gemeinden aufgelöst und neugebildet werden, muß den gleichen Inhalt haben wie die Entscheidung der oberen Aufsichtsbehörde nach § 12 GO. Es muß das Schicksal bzw. die Grenzänderungen der Gemeinde im einzelnen genau beschreiben. Ferner muß es Regelungen über die Ortsrechte, über die Gemeindevertretung und -verwaltung, die Rechtsnachfolge, die Vermögensauseinandersetzung und das Inkrafttreten enthalten. Für die Zeit bis zur Konstituierung der ordentlichen Gemeindevertretung und -verwaltung muß der Gang der Verwaltung durch einen Beauftragten sichergestellt werden.

In allen Fällen der Auflösung von Gemeinden durch Gesetz sind früher zusammengelegte Gemeinden wieder getrennt worden, weil die örtlichen Gegebenheiten ein Zusammenwachsen verhindert haben.

In den Fällen der Zusammenlegung oder Eingemeindung waren die Gemeindegebiete miteinander verwachsen. Mit Ausnahme von 6 Gemeindeneubildungen wurden neue Gemeinwesen geschaffen, die in etwa ihre Aufgaben erfüllen können.

Gesetze, durch die Ämter beseitigt oder neugebildet werden, haben die gleichen Organisationsfragen zu regeln wie gemeindegebietsändernde Gesetze. Von den Möglichkeiten, durch Gesetz in das Amtsgefüge einzugreifen, hat der Gesetzgeber bis heute jedoch keinen Gebrauch gemacht. Das gleiche gilt auch für die kreisgebietsändernden Gesetze. Die Landesregierung von Rheinland-Pfalz hat aber einen Entwurf zur Neugliederung der Landkreise vorgelegt, wonach 8 Landkreise aufgelöst und 2 neugebildet werden sollen. Die richtige Größe der neu zu schaffenden und zu erweiternden Landkreise versucht sie durch den Vergleich mit der Größe der Landkreise anderer Bundesländer zu bestimmen.

So lobenswert dieser Vorstoß der Landesregierung ist, so bedauerlich ist es, daß sie eine großangelegte Gemeinde- und Amtsreform nicht damit verbunden hat. Eine Landkreisreform, die eine Gemeindereform nicht berücksichtigt, bleibt auf halbem Wege stehen.

5.) Die Landesgesetzgebung über die Auflösung und Neubildung von kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften ordnet für die neugebildeten Gemeinden, Ämter und Landkreise bis zur Konstituierung der ordentlichen Selbstverwaltungsorgane die Verwaltung durch einen Beauftragten an. Dieser ist Träger hoheitlicher Gewalt, dessen Hauptaufgaben die Vorbereitung und Durchführung der Neuwahlen und bei Gemeinden die Aufstellung eines vorläufigen Haushaltsplanes sind. Seine Befugnisse leitet er aus dem ihm erteilten konkreten Auftrag her. Die Aufgaben, die er zu erledigen hat, sind außerordentlich und vorübergehend. Er ist somit ein Kommissar im strengen Sinne des Wortes.

Der Beauftragte wird auf Grund der Vorschrift über die Beauftragung in dem einzelnen Gemeinde- oder Amtsgebietsänderungsgesetz durch die Aufsichtsbehörde bestellt. Bei neugeschaffenen Landkreisen ist dies der vom Ministerpräsidenten kommissarisch eingesetzte Landrat.

Mit der Bestellung tritt der Beauftragte in eine Organstellung zu der Selbstverwaltungskörperschaft. Er ist aber nicht Kommunal-, sondern Staatsorgan. Seine persönliche Rechtsstellung ist meist die eines Beamten, gegebenenfalls die eines Widerrufs- oder Ehrenbeamten. Die von dem Beauftragten getroffenen Maßnahmen und durchgeführten Handlungen gelten als solche der Selbstverwaltungskörperschaft. Er untersteht als Staatsorgan der Dienstaufsicht und dem Weisungsrecht seiner Anstellungsbehörde, bedarf aber ebenso wie ein Gemeindeorgan bei genehmigungspflichtigen Handlungen der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde.

Bei hoheitlichen Handlungen, durch die ein Dritter schuldhaft einen Vermögensschaden erleidet, haftet nicht der Beauftragte, sondern der Staat.

Bei privatrechtlichem Handeln, soweit vertragliches Verschulden vorliegt, haftet nur die betreffende Kommune. Begeht der Beauftragte bei fiskalischem Handeln ein Delikt, so haftet er und daneben der Staat.

Hat die Selbstverwaltungskörperschaft selbst durch den Beauftragten unmittelbaren Schaden erlitten, so kann sie sich nicht an den Beauftragten halten. Es haftet der Staat, weil der Beauftragte als Beamter seine Amtspflicht verletzt hat.

Ein Vergleich dieses Beauftragten mit dem Beauftragten als Aufsichtsmittel nach § 127 GO ergibt, daß sich beide nach dem Zweck, der Aufgabe und hinsichtlich der rechtlichen Grundlagen, die den Gesetzesnormen über ihre Bestellung zugrunde liegen, unterscheiden. Dagegen haben beide die gleiche persönliche Rechtsstellung. Sie sind beide Staatsorgane.

LEBENS LAUF

Am 3. März 1936 wurde ich als Sohn des Landgerichtsrates Dr. Josef Eckert und seiner Ehefrau Waltraut, geb. Becker, in Mainz geboren. Nach dem Besuch des Stefan George-Gymnasiums in Bingen war ich seit 1953 Schüler des Neusprachlichen und Naturwissenschaftlichen Gymnasiums in Alzey; dort legte ich am 20. Februar 1956 die Reifeprüfung ab. Anschließend studierte ich an den Universitäten Fribourg/Schweiz und Mainz Rechtswissenschaften. Am 16. März 1961 bestand ich vor dem Justizprüfungsamt des Landes Rheinland-Pfalz die erste juristische Staatsprüfung. Im Juni 1961 wurde ich zum Gerichtsreferendar ernannt und begann den juristischen Vorbereitungsdienst in Rheinland-Pfalz. Die große juristische Staatsprüfung legte ich am 14. Mai 1965 vor dem Justizprüfungsamt des Landes Rheinland-Pfalz ab. Seit dieser Zeit bin ich Verwalter einer wissenschaftlichen Assistentenstelle der Johannes Gutenberg-Universität.

Die mündliche Doktorprüfung bestand ich am 22. Dezember 1967.

